

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Stato, persona e servizi nell'ordinamento europeo e internazionale

Ciclo XXIX

Settore Concorsuale: 12/C1 – DIRITTO COSTITUZIONALE

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/08 – DIRITTO COSTITUZIONALE

**Il potere estero e militare del Presidente della Repubblica:
gli antecedenti storici, il modello costituzionale e la recente prassi
repubblicana.**

Presentata da: Ilario Nasso

Coordinatore Dottorato

Supervisore

Chiar.mo prof.

Chiar.mo prof.

Andrea Morrone

Tommaso Francesco Giupponi

Esame finale anno 2018

RINGRAZIAMENTI

Al completamento del più elevato grado degli studi accademici, sempre ispirati all'approfondimento del diritto costituzionale – primo e inoffuscato amore del mio percorso universitario, peraltro intensificatosi giorno dopo giorno – formulo un affettuoso ringraziamento alla Scuola giuspubblicistica messinese, ai cui maestri – e, in particolar modo, ai proff. D'Andrea, Ruggeri, Saitta e Silvestri – devo il mio appassionamento nei riguardi delle tematiche costituzionalistiche: l'Istituto intitolato a T. Martines ha rappresentato una stimolante palestra di apprendimento, analisi e lettura dei fenomeni sociali e giuridici, aperta alla discussione franca e al corale interscambio di idee.

Analoga riconoscenza nutro per l'*Alma Mater Studiorum* e per i suoi costituzionalisti. Favorendo l'affinamento delle mie conoscenze nel settore, mi ha arricchito umanamente e culturalmente, accompagnandomi lungo un triennio dottorale scandito da originali lezioni e seminari, da avvincenti dibattiti, da iniziative di respiro internazionale: tutte occasioni innegabilmente all'altezza della più antica Università del mondo!

Un generoso attestato di gratitudine rivolgo, ancora, al coordinatore del Corso di dottorato, il prof. Andrea Morrone: la sua cordialità e professionalità hanno senz'altro facilitato la buona riuscita del percorso di alta formazione.

Non meno meritevole di grata menzione riconosco, infine, il mio tutore, il prof. Tommaso Francesco Giupponi: con la sua accorta supervisione e costante disponibilità – di cui spero di non aver abusato, soprattutto a partire dal mio ingresso in magistratura, che ha inevitabilmente assorbito ampia parte delle mie giornate – mi ha assistito nella pianificazione e successiva stesura della tesi dottorale, senza mai imporre il proprio punto di vista, bensì inducendo al ragionamento e alla riconsiderazione critica dei contenuti.

Auspico conclusivamente d'aver acquisito sufficiente padronanza di metodo e adeguata capacità d'elaborazione scientifica: nella convinzione che il vero studioso non sia tanto l'impeccabile conoscitore dei dati, o il loro fine divulgatore, quanto il curioso indagatore della realtà circostante, sempre pronto a essere motivatamente smentito.

Taurianova – Bologna, 26 gennaio 2018.

Alla memoria di mio padre.

INDICE

RINGRAZIAMENTI.....	II
----------------------------	-----------

NOTAZIONI PRELIMINARI.....	1
-----------------------------------	----------

PRIMO CAPITOLO

LE ATTRIBUZIONI DEL RE D'ITALIA NELLA CONDUZIONE DEGLI AFFARI ESTERI E MILITARI: UNA VEDUTA D'INSIEME

1. Verso la Repubblica: le ragioni dell'indagine retrospettiva.....	10
2. L'ingerenza monarchica in politica estera e militare, al cospetto dello Statuto.....	11
3. Il ruolo della Corona nella forma di governo prerepubblicana.....	21

SECONDO CAPITOLO

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NEI RAPPORTI FRA I POTERI.

1. Premessa.....	33
------------------	----

2. Spunti di riflessione a partire dal dibattito sul Presidente della Repubblica in Assemblea costituente.....	34
3. L'impoliticità del Capo dello Stato: il rischio di un equivoco?.....	52
4. <i>Segue</i> : Alla ricerca della neutralità in Costituzione.....	71
5. Il Presidente fra norma e prassi: gli ultimi tasselli del mosaico normativo.....	83

TERZO CAPITOLO

IL CONTRIBUTO PRESIDENZIALE ALLA POLITICA ESTERA E MILITARE: UNA RASSEGNA CASISTICA.

1. I casi selezionati.....	90
2. L'intervento in Libia.....	90
3. La crisi italo-indiana.....	99
4. La grazia "a vocazione internazionale"	108

CONCLUSIONI	124
--------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	139
---------------------------	-----

NOTAZIONI PRELIMINARI.

Sommario: 1. I presupposti e il metodo d'indagine. – 2. L'oggetto dell'analisi, e il nome delle cose. – 3. La struttura del lavoro. – 4. Le finalità del lavoro.

1. I presupposti e il metodo d'indagine.

Nel novero degli organi costituzionali, il Presidente della Repubblica è forse quello su cui maggiormente dicotomiche sono apparse le diverse posizioni dottrinali espresse nel corso del sessantennio repubblicano¹, a riprova della vaghezza dei suoi tratti caratteristici, e dell'incessante riassetto della figura e del ruolo presidenziali², riscontrato lungo tutta la storia dell'Italia postbellica³.

¹ Senza pretesa di esaustività, si considerino i contributi di A. BALDASSARRE – F. SACCO, *Presidente della Repubblica*, in *Dizionari sistematici; Diritto costituzionale*, a cura di S. MANGIAMELI, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008, 935 ss., S. BARTOLE – R. BIN, *Comm. breve alla Cost.*, CEDAM, Padova, 2008, 751 ss., C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003, *passim*, S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc., pubbl.*, UTET, Torino, 1996, 417 ss., S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università Cattolica, Milano, 1949, *passim*, M. LUCIANI – M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, *passim*, L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, 448 ss., ID., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 165 ss., G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*, ID., *Il Presidente della Repubblica*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. LABRIOLA, Laterza, Roma – Bari, 2006, 425 ss.,

² Espressione tratta dal titolo dell'opera AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, 1984. Opportunamente l'intitolazione di quelle giornate di studio volle distinguere il momento statico (dell'analisi giuspositiva e dogmatica) dell'istituzione presidenziale, da quello dinamico del suo concreto invernamento nella vita pubblica del Paese, e nelle relazioni interorganiche, intrattenute dal Presidente con i suoi interlocutori costituzionali: è questa l'impostazione metodologica che s'intende adottare nel presente lavoro, rifuggendo da formalismi preconcepi, i quali – a tacer d'altro – non saprebbero offrire un'adeguata rappresentazione della realtà dei fatti, e condurrebbero inevitabilmente a conclusioni falsate. Confortano, nella scelta di metodo testé enunciata, le osservazioni di A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni preliminari*, in AA., VV., *Evoluzione del sistema politico costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. RUGGERI, Giappichelli, Torino, 2011, 7, per il quale, proprio con riferimento al Presidente della Repubblica, occorre rammentare come «il modello si fa[ccia] esperienza e l'esperienza modello». Sui diversi livelli di possibile analisi dell'istituzione in discorso, v. A. CARIOLA, *I controlli sugli atti del Governo, con particolare riguardo ai decreti-legge*, in AA. VV., *Evoluzione del sistema*, op ult. cit., 87.

³ Sostiene, in proposito, L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. AZZARITI, Giappichelli, Torino, 2005, 51, come «la Presidenza della Repubblica si mostra la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche

Muovendo dalle (pur laconiche) disposizioni costituzionali, il presente lavoro intende esaminare la declinazione delle attribuzioni presidenziali nel settore di cui meglio si dirà appresso, così da coglierne l'ampiezza, desumerne i limiti, sondarne l'attitudine alla conferma (o alla smentita) delle ricostruzioni dominanti, nella costante tensione euristica fra le varie "cosmogonie" del Presidente della Repubblica: garante costituzionale, (co)decisore, istanza di unificazione⁴.

Dal compimento dell'indagine trasfusa nella presente tesi, è sembrato di poter individuare, quanto al modellamento della figura presidenziale, alcuni "input" determinanti, quali il formante storico, e quello sistemico⁵, peraltro frequentemente integrati dall'elemento soggettivo-caratteriale: l'"output" – ossia il concreto esercizio delle attribuzioni conferite dalla Costituzione al Presidente repubblicano – è, dunque, la risultante dell'intreccio e del reciproco condizionamento dei fattori appena enucleati.

È emerso, più segnatamente, come dall'esercizio dei poteri presidenziali nella materia degli affari esteri possano trarsi elementi per apprezzare la direzione impressa all'organo dalle personalità avvicendatesi nella sua titolarità: e mentre – all'esito della disamina svolta – alcuni istituti giuridici andranno verosimilmente riconsiderati, di altri sarà possibile constatare – soprattutto nell'analisi della prassi più recente – il travalicamento degli spazi loro propri.

Imprescindibile si dimostrerà, pertanto, la focalizzazione di alcuni episodi emblematici della storia del nostro Paese.

2. L'oggetto dell'analisi, e il nome delle cose.

Il presente lavoro concerne le attribuzioni presidenziali in materia di politica estera e militare, cui si è ritenuto di orientare i propri sforzi ricostruttivi, non tralasciando di valutare

previste dal vigente ordinamento costituzionale. Quei dati normativi che dovrebbero fissarne la fisionomia, se non altro nei tratti essenziali, non sono "adeguati allo scopo" ma "incerti e polivalenti".

⁴ «Codesto solo oggi possiamo dirti, / ciò che non siamo, ciò che non vogliamo.»: il celebre verso montaliano sembra attagliarsi efficacemente all'istituzione presidenziale, della quale coglie una certa indecifrabilità: tra i poteri dello Stato, esso è forse il più sfuggente, anche in considerazione della sua unipersonalità; oggi, poi, il dibattito inerente al Presidente della Repubblica ha riguadagnato centralità, all'esito delle note vicende che lo hanno visto protagonista nella concitata tempesta istituzionale registratasi nella seconda parte della XVI legislatura).

⁵ È stata segnalata, al riguardo, da A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica, evoluzioni e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010, 1 ss., l'influenza dispiegata, nella materia «dell'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato», dall'intervenuta «transizione verso il maggioritario del nostro sistema elettorale, e le conseguenze che, sul sistema dei partiti, hanno prodotto le vicende giudiziarie dei primi anni Novanta».

se (ed in quale misura) le competenze del Presidente possano influire sulla collocazione della Repubblica nello scacchiere internazionale, o risentire del posizionamento italiano all'interno della comunità degli Stati.

Nel dare corso a siffatto proposito, è apparso doveroso lumeggiare le funzioni presidenziali (rilevanti ai fini del presente lavoro) nella prospettiva tracciata dalla scelta – presupposta dai costituenti – di configurare l'organo in discorso come vertice complessivo del nascente assetto ordinamentale.

La determinazione assunta, in merito, dall'Assemblea costituente era puntualmente trasfusa nella Carta fondamentale, il cui art. 87 Cost. associava al Presidente della Repubblica la locuzione di «Capo dello Stato».

Orbene, ancorché la stessa sia ormai invalsa come sinonimica di quella di Presidente della Repubblica⁶, i più avveduti commentatori hanno posto in evidenza le peculiarità insite nella medesima, da cui hanno derivato specifiche conseguenze: è, dunque, da tale punto di partenza che occorre muovere, nel compimento dell'analisi qui proposta.

È bene precisare fin da subito come l'accezione di “Capo dello Stato” cui si fa riferimento, sia giuridica (quand'anche possa astrattamente prestarsi a diverse – e non meno suggestive – letture⁷).

Dall'analisi comparata dell'impiego della locuzione, può rilevarsi come l'espressione di “capo dello stato” debba essere considerata alla stregua di un singolare attributo del Presidente della Repubblica (italiana), il quale non potrebbe esserne privo, e vada apprezzata unitariamente, presupponendo la natura statutaria dell'apparato di cui il Presidente è capo ex art. 87, I c., Cost.: di talché non coglie nel segno reputare alla stregua di “capo dello Stato”, ad esempio, il vertice politico di formazioni sociali non ancora connotate dalla supremazia di un apparato autoritativo, detentore dell'uso della forza. Occorre chiarire, peraltro, come la corrispondenza biunivoca tra ruolo presidenziale e (aggiuntiva) titolarità dello *status* di capo, qui descritta, spesso prescinda dalla rintracciabilità, all'interno delle costituzioni di altri Paesi, di un'espressione analoga a quella propria della Costituzione italiana (preceduta, peraltro, in proposito dall'art. 5 dello Statuto albertino): a riprova di ciò, vale richiamare il caso del

⁶ Al fine di evitare sgradevoli ripetizioni, e pur tenendo a mente l'irriducibilità dei due concetti, essi saranno talvolta impiegati disgiuntamente per identificare l'organo qui esaminato, salve le puntualizzazioni che verremo svolgendo nel prosieguo.

⁷ Lo rileva G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 135.

Regno unito, ove nessuno dubita dell'ascrivibilità al monarca della qualità di capo di quell'ordinamento particolare.

Sebbene non siano mancate voci propense al ridimensionamento del ruolo di “Capo” repubblicano attribuito all'organo presidenziale⁸, è ampiamente condivisa l'opinione per la quale si sia in presenza di uno status caratteristico del Presidente, incidentalmente influenzato dalla sua posizione istituzionale e dalle prassi instaurate dall'organo (*id est*: dal grado di personalizzazione delle funzioni esercitate).

Laddove la predetta dizione rinviene il proprio antecedente storico nello Statuto albertino⁹, le carte costituzionali contemporanee paiono piuttosto avere nell'attribuire espressamente tale qualifica ai rispettivi vertici del sistema¹⁰, e la stessa elaborazione dottrinale non risulta particolarmente familiare con l'espressione qui esaminata¹¹.

Il capo di cui si discorre, inoltre, impersona l'unità dello Stato¹², come peraltro attestato dalla natura quasi ovunque monocratica dell'organo¹³.

Se le forme di Stato pre-moderne tendevano alla sovrapposizione dello Stato con il suo capo, quasi sempre monarchico¹⁴, si è assistito – mercé il progressivo consolidamento del principio di separazione dei poteri – allo speculare ridimensionamento dei poteri del medesimo capo dello Stato, e all'entificazione dello Stato stesso quale soggetto distinto da quello della figura posta al vertice di esso.

Il processo si è accompagnato all'introduzione (e sempre maggiore affermazione) delle forme di partecipazione democratica alla gestione del potere pubblico, per raggiungere il proprio apice con l'avvento delle liberal-democrazie, soprattutto occidentali: in seno a queste

⁸ In tal senso, v. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 134, il quale evoca siffatta ipotesi come logica conseguenza della costituzionalizzazione del processo d'integrazione europeo, di talché non è inverosimile ritenere come lo stesso autore – *re melius perpensa* – reputerebbe oggi la sua tesi incompatibile con il sopravvenuto andamento, non certo benaugurante, delle relazioni interstatuali in atto nel Vecchio Continente.

⁹ A mente del quale sarebbe spettato al sovrano il ruolo di “Capo supremo dello Stato” (art. 5).

¹⁰ V. nt. 6. Più nel dettaglio, né la costituzione tedesca o austriaca, né quella statunitense se ne avvalgono testualmente.

¹¹ Con l'eccezione della Francia, in cui, ad avviso di G. U. RESCIGNO, *Art. 87.*, op. cit., 136, gli studiosi non lesinano l'impiego della nomenclatura in discorso, nel panorama scientifico è rara l'identificazione espressa del Presidente quale “Capo dello Stato” (tuttavia riscontrabile in O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and administrative law*, Sweet & Maxwell, London, 1973, 224, e in M. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Macmillan University Press, Cambridge, 1957, 328).

¹² D'incarnazione de «la permanence de l'État», ad esempio, discorre G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques, conforme au programme des Facultés de droit et Écoles d'enseignement supérieur*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972, 478.

¹³ Sul punto, fra gli altri, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Capo dello Stato*, in AA. VV., *Nss. dig. ita.*, a cura di M. D'AMELIO, UTET, Torino, 1974, 842.

¹⁴ V., in proposito, E. BINDI – M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Giappichelli, Torino, 2015, X.

ultime, peraltro, delineandosi nel tempo la (tendenziale) distinzione fra esecutivi direttamente ovvero indirettamente promananti dal corpo elettorale, è in associazione alle seconde che si è assistito al più ampio ridimensionamento dei poteri presidenziali, in parallelo alla durata solitamente prestabilita del governo, e alla ciclicità dei meccanismi preposti al rinnovo degli organi elettivi, con i quali esso è normalmente avvinto da legame fiduciario.

Ciò posto, la crescente erosione del compendio di attribuzioni afferenti al capo dello stato è stata riscontrata anche in regimi caratterizzati dall'ereditarietà della carica in discorso (ipotesi, quest'ultima, caratteristica delle monarchie): vi è, infatti, chi ha ragionato, in proposito, di sopravvenuta (mera) «gestualità» dei poteri del sovrano *iure sanguinis*, non solamente a motivo della tradizionalmente ritenuta infallibilità del monarca, bensì – e meno miticamente – a cagione dello svuotamento di poteri d'intervento, politico e istituzionale, sperimentato dall'organo in parola¹⁵.

3. La struttura del lavoro.

La presente tesi si articola in tre capitoli.

Il primo reca un approfondimento della figura del sovrano prerepubblicano, della sua collocazione nel contesto statuario, delle relazioni conseguentemente intessute sia con i Gabinetti (in particolare, con quelli susseguitisi all'indomani dell'emanazione della Carta del 1848) sia con le Camere, e dei poteri esercitati dal monarca quale vertice dell'apparato governativo e dello strumento militare.

Lo scopo dell'*excursus* storico-giuridico è quella di cogliere, nella specifica materia qui trattata, le somiglianze e le differenze istituzionali intercorrenti fra i Capi di Stato dell'epoca antecedente e successiva al referendum del 02 giugno 1946.

Nel secondo capitolo, poi, propongo una parziale rilettura delle disposizioni costituzionali concernenti il Presidente della Repubblica, suggerisco alcune precisazioni concettuali e semantiche reputate utili al più pertinente inquadramento del tema in oggetto, e formulo delle considerazioni sui rapporti tra l'organo in discorso e gli altri poteri dello Stato, propedeutiche alla comprensione del suo ruolo in fatto di politica estera e militare.

¹⁵ Così, v. J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Parigi, 2005, *passim*.

Nel terzo capitolo, invece, la trattazione teorica cederà il passo con un'analisi maggiormente orientata alla prassi: saranno prese in esame alcune recenti vicende, alla cui luce commisurare la fondatezza di quanto esposto in queste pagine.

4. Le finalità del lavoro.

Allo scopo d'indicare al lettore un'ideale filo conduttore con cui ripercorrere i diversi snodi argomentativi della tesi, enucleo di seguito – in forma interrogativa – gli aspetti salienti dello scritto, più accuratamente sviluppati nel prosieguo:

- I. In cosa consistette il potere estero e militare della monarchia sabauda?
- II. Come incise lo Statuto sul compendio delle attribuzioni del sovrano in materia d'esteri e difesa?
- III. Quali diversità ovvero analogie sono eventualmente riscontrabili tra le figure del Capo dello Stato italiano, nei contesti monarchico e repubblicano?
- IV. Quale significato attribuire alle disposizioni della Costituzione vigente che si occupano del Presidente della Repubblica, con specifico riferimento al regime dei suoi atti e alla sua responsabilità?
- V. In particolare, appare del tutto persuasiva una ricostruzione del ruolo presidenziale in termini di “garanzia del sistema”?

Cercherò di dimostrare come il Capo dello Stato sia un organo dotato di politicità, poiché – anche alla luce del mandato rappresentativo assolto ex art. 87, I c., Cost. – a lui compete un potere-dovere d'assicurare la vigenza – pur nelle mutevoli vicende della politica tanto interna quanto (per quel che più interessa in questa sede) internazionale – dei principi su cui si regge l'impalcatura costituzionale: incarico il cui adempimento presuppone una sensibilità politica verosimilmente incompatibile con un ruolo presidenziale essenzialmente formalistico o notarile, senza con questo autorizzare il Presidente ad una deliberata faziosità, né sostenere come il Capo dello Stato altri non sia se non l'esponente di un partito (“unipersonale!”), pienamente organico alla dialettica tra le forze politiche.

A sostegno di tale assunto, peraltro, sembra militare un recente orientamento dottrinale, al quale va associandosi un crescente numero di studiosi, interessatisi all'evoluzione delle

funzioni presidenziali in periodi di crisi, non soltanto economica¹⁶: il Capo dello Stato, sia esso monarchico o repubblicano, è una figura ambivalente, per metà politica e per metà giuridica (tratti la cui combinazione è stata favorita, quanto all'ordinamento italiano, dalla rammentata laconicità del disposto della Legge fondamentale)¹⁷.

Nel corso degli ultimi anni, dunque, non sono mancate occasioni di più accentuata esposizione istituzionale del Presidente della Repubblica: la (non casuale) versatilità consegnata dal testo costituzionale all'organo di vertice dello Stato, in uno alla sua monocraticità, ne hanno costituito i fattori scatenanti, intrinseci alla normativa costituzionale, laddove le difficoltà della classe politica (spesso percepita dal corpo elettorale come inadeguata¹⁸) e la ben nota congiuntura globale ne hanno, invece, rappresentato il *casus belli*.

È proprio in questo scenario fluido e mutevole che la bi-frontalità del Presidente della Repubblica ha trovato una sede privilegiata di manifestazione, e ne ha comportato un'attrazione ai confini dell'indirizzo politico¹⁹, apprezzabile non tanto sul piano ontologico, ossia relativo ai poteri concretamente esercitati – invero mantenutisi sempre nel solco del dettato costituzionale – quanto piuttosto su quello teleologico, vale a dire delle ragioni sottese alle determinazioni presidenziali d'avvalersi o meno di un proprio potere anziché di un altro²⁰.

¹⁶ M. GERVASONI, *Le armate del presidente: La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio Editori, Venezia, 2015, 1 ss., sostiene – da una prospettiva storica – come al Presidente possa ascrivere a pieno titolo il ruolo di «attore politico», in quanto dotato «della capacità di modificare il quadro esistente, di mutare i rapporti di forza, di imporre le sue decisioni ai partiti».

¹⁷ D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano: evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Università Bocconi Editore, 2012, 3, afferma come «Già il diritto costituzionale è il più aperto alle influenze della politica, tanto che in Francia si usava definirlo alla stregua di un *droit politique*. Lo stesso accadeva in Spagna. Se poi si aggiunge che il costituzionalista, approfondendo il ruolo del Capo dello Stato, si trova ad avere a che fare con una testa di Giano, metà giuridica e metà politica, allora, le problematiche aumentano».

¹⁸ Basti considerare, in argomento, le rilevazioni raccolte dall'ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO, *Rapporto Giovani 2014* sulla condizione giovanile in Italia, Il Mulino, *passim*, in cui la fiducia nei partiti si attesta al 10,5% del campione intervistato.

¹⁹ E. BINDI – M. PERINI, *Il Capo dello Stato*, op. cit., 136, si ragiona del fenomeno in termini di tentazione presidenziale a «collocarsi in posizione dominante all'interno del circuito di indirizzo politico, determinando una indubbia espansione del ruolo presidenziale».

²⁰ La politicità del Presidente della Repubblica è sostanzialmente ritenuta intrinseca alla carica – dunque non sorprendente né preoccupante, da G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2014, V ss., i quali non mancano di rilevare una serie di tratti caratteristici dell'organo, senz'altro rilevanti ai fini della presente trattazione: non solo, infatti, «i presidenti della Prima Repubblica, in parte anche per la loro conclamata «irresponsabilità» [le virgolette apposte alla parola “irresponsabilità” sono originali] politica [...] venivano giudicati, apprezzati o criticati più per i loro aspetti umani e caratteriali che per il loro ruolo politico» laddove «negli anni della Seconda Repubblica [...] si è avuta una crescita spesso rapida e improvvisa – in corrispondenza delle contingenze politiche – del ruolo della presidenza», ma l'evoluzione dello scenario circostante all'organo qui esaminato ha non di rado condotto «il capo dello Stato [...] al centro del processo politico», quale *deus ex machina* di un sistema che si è sensibilmente modificato, al di là del dettato costituzionale, per volontà di nuovi attori e di nuove prassi».

Così, ad esempio, in occasione della crisi del secondo Esecutivo Prodi, il Presidente Napolitano volle deliberatamente offrire al raccordo Governo-Parlamento una seconda (*recte*: ultima) occasione di ripristino del legame fiduciario, rinviando il Presidente del Consiglio e i Ministri dimissionari innanzi alle Camere, al fine di protrarre – per quanto possibile – la permanenza in vita della XV legislatura²¹.

In tal modo, a ben vedere, il Presidente della Repubblica perseguiva un duplice intento: da un lato, quello di ribadire la pienezza delle proprie funzioni, nel rifiuto di una politica talvolta tentata dal desiderio di soggiogamento o aggiramento dell'istituzione presidenziale²²; dall'altro lato, quello di richiamare il Governo e il Parlamento ad un'ultima possibilità di ripristino della propria consonanza di vedute, *id est* dell'indirizzo politico inaugurato all'avvio di quella stessa legislatura: un'opzione non obbligata dalla Costituzione repubblicana, e tuttavia sintomatica della volontà presidenziale di ricondurre – nei limiti consentiti dalle prerogative del Capo dello Stato – ad unità d'intenti i protagonisti dell'indirizzo politico: una scelta forse difficilmente giustificabile, se parametrata ai ristretti margini di manovra consentiti da una qualificazione eminentemente garantistica dell'organo qui esaminato.

Sembra, quindi, di poter affermare come l'immagine delle “geometrie variabili”, impiegata per descrivere l'organo in esame, non rappresenti un artificioso espediente con cui giustificare torsioni o mutamenti surrettizi del testo costituzionale, ma colga – al contrario – l'attitudine

Gli storici paiono, così, dubitare dell'effettiva inespressività politica del Presidente della Repubblica, pur imputandone il più accentuato protagonismo (emerso soprattutto in corrispondenza degli ultimi settennati) alla crisi del sistema dei partiti, al punto che – a detta dei due studiosi – «se si escludono personalità come Einaudi e Ciampi, di cui abbiamo sottolineato le affinità, tutti gli altri presidenti presentano un curriculum politico da cui non si può prescindere per comprendere il loro comportamento da presidenti. La loro storia precedente alla carica ci è sembrata significativa e in certi casi addirittura condizionante per comprendere e giudicare quelle dei rispettivi mandati presidenziali»: asserzioni fra le cui pieghe non sembrano percepibili particolari timori o perplessità, innanzi all'affermazione – ivi contenuta – di una sostanziale corrispondenza e ciclicità fra l'estrazione politica delle figure alternatesi sul Colle, l'incidenza dispiegata sugli affari pubblici del Paese, e la manifestazione di poteri presidenziali non circoscritti al mero controllo della legalità costituzionale.

²¹ È risaputa la sorte del tentativo presidenziale: apparentemente riuscito in prima istanza, non sarebbe sopravvissuto alle fibrillazioni interne alla già precaria maggioranza di governo, alla quale l'allora ministro della giustizia, Clemente Mastella, unitamente alla propria formazione politica del tempo (l'UDEUR), impressero la definitiva battuta d'arresto, dichiaratamente provocata dalla sopravvenuta sottoposizione del Guardasigilli a indagini preliminari da parte dell'Autorità giudiziaria.

Ciò che, tuttavia, rileva in questa sede non è il circoscritto orizzonte temporale d'efficacia dell'iniziativa assunta dal Capo dello Stato, bensì il disegno ufficialmente retrostante alle scelte allora compiute da Giorgio Napolitano, come testimoniato dal comunicato della Presidenza reso in data 24 febbraio 2008: il Quirinale, infatti, intese parlamentarizzare la (prima) crisi del secondo Governo presieduto da Romano Prodi, al fine di sondare apertamente la sussistenza di una maggioranza parlamentare.

²² D'altra parte, sembra consolidata la tesi per la quale il dovere presidenziale d'accettazione delle dimissioni governative sussisterebbe solamente qualora l'Esecutivo nominato dal Capo dello Stato non ottenga la fiducia iniziale da parte delle Assemblee: in tal senso, v. P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, in http://www.lexitalia.it/vari/dimissioni/virgap_dimissioni.pdf, 36.

dei poteri del Capo dello Stato a manifestarsi più o meno apertamente, a seconda delle contingenze del momento.

Compiute queste premesse, nell'immediato avanzamento del lavoro sarà, dunque, esaminato il compendio di poteri esercitati, nella materia oggetto della presente analisi, dal Re d'Italia, sino all'avvento della Repubblica.

PRIMO CAPITOLO

**LE ATTRIBUZIONI DEL RE D'ITALIA NELLA CONDUZIONE
DEGLI AFFARI ESTERI E MILITARI: UNA VEDUTA D'INSIEME.**

Sommario: 1. Verso la Repubblica: le ragioni dell'indagine retrospettiva. – 2. L'ingerenza monarchica in politica estera e militare, al cospetto dello Statuto. – 3. Il ruolo della Corona nella forma di governo prerepubblicana.

1. Verso la Repubblica: il senso dell'indagine retrospettiva.

Perché dedicarsi, in esordio del presente lavoro, al funzionamento delle istituzioni del Regno d'Italia?

Le ragioni di metodo sottese alla trattazione compiuta nel corso del primo capitolo sono almeno tre, dovendosi comprendere, infatti:

- a) se il referendum del 1946, e la Costituzione approvata il 23 dicembre 1947, abbiano inteso fare del solo Parlamento l'organo propulsore dell'intero ordinamento¹;
- b) se, di conseguenza, i costituenti abbiano – nella materia di nostro interesse – assegnato al Presidente della Repubblica un ruolo interamente impolitico;
- c) se, al contrario, interpretando realisticamente le attribuzioni del Presidente, possa ricostruirsi – anche alla luce della prassi repubblicana – la figura di un Capo dello Stato legittimamente detentore di un autonomo margine di manovra, non necessariamente condizionato dagli intendimenti dell'Esecutivo;
- d) quali ripercussioni discendano, dall'adesione all'una o all'altra prospettiva, sui poteri presidenziali in politica estera e di difesa, sul regime giuridico degli atti del Capo dello Stato, e sulla democraticità del sistema complessivamente inteso.

¹ Non è necessario intrattenersi molto diffusamente su un dato pressoché acquisito al dibattito costituzionalistico italiano: premessa la pervasività del principio democratico ex art. 1 Cost., è giocoforza ritenere che la sua sede espressiva privilegiata – le Assemblee elettive, appunto – informi, direttamente o indirettamente, ogni altro organo dello “Stato-apparato”, come rammentato da V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, II/1958, 172 ss.

Nel tentare di rispondere agli interrogativi testé evocati, si è ritenuto, allora, di non potersi prescindere da una pur succinta ricognizione dei prodromi storici dell'attuale assetto di poteri. Come dimostrato dai richiamati passaggi del periodo intertemporale², non mancano gli addentellati – normativi e fattuali – da cui trarre spunto per una rimeditazione della figura del Capo dello Stato e del suo ruolo: a tanto si cercherà, dunque, di dedicarsi nelle pagine successive.

2. L'ingerenza monarchica in politica estera e militare, al cospetto dello Statuto.

Con particolare riferimento all'esperienza italiana, il passaggio dalla monarchia alla repubblica rappresentava a buon diritto il fattore storico di maggior incidenza sull'evoluzione della figura del Capo dello Stato; quanto, poi, all'esperienza prerepubblicana, è maggioritaria – sebbene, come si vedrà, non unanime – l'opinione per la quale il regime costituzionale del tempo conservò dei tratti marcatamente dualistici³, quantomeno fino all'insediamento di Vittorio Emanuele II⁴.

A quest'ultimo riguardo, non è univocamente individuata la precisa scansione temporale degli eventi che segnarono il transito dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare: la dottrina maggioritaria, in proposito, ravvisa un avvicendamento di comportamenti – da parte tanto regia quanto parlamentare – risultati, in via di fatto, convergenti verso un medesimo approdo (appunto rappresentato dall'instaurazione di una forma di governo incardinata sul godimento governativo della fiducia della Camera elettiva)⁵.

² Che possiamo idealmente ricomprendere fra la caduta del fascismo e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

³ Aderiscono alla tesi, O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1941, 133, nonché P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Il Mulino, Bologna, 2003, 155, il quale sostiene espressamente l'incompletezza del regime parlamentare statutario, ma anche G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, Il Mulino, Bologna, 2003, 85 ss., cui si devono pertinenti rilievi sull'inefficienza parlamentare all'esercizio di un efficace controllo nei confronti dell'Esecutivo.

⁴ Lo sostiene C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma – Bari, 2006, 50. Non può, dunque, ritenersi applicabile all'esperienza della monarchia italiana post-unitaria la tesi di A. THIERS, *Du gouvernement par les chambres*, in *Le National*, 4 febbraio 1830, per la quale «Le roi n'administre pas, ne gouverne pas, il règne». In generale, per una disamina della figura del Re nella monarchia sabauda, v. L. ROSSI, *Re*, in *N. D. I.*, X, UTET, Torino, 1939, 1171 ss., nonché G. B. UGO, *Corona*, in *Dig. ita.*, UTET, Torino, 1898, 845 ss.

⁵ Sul punto, v. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, 105.

Il momento culminante di tale trasformazione costituzionale, però, può forse ravvisarsi nella capitolazione di Vittorio Emanuele II ai *desiderata* parlamentari, allorché, rassegnate da Cavour le proprie dimissioni (in realtà gradite al sovrano), il Re fu costretto a richiamare il conte al governo, per le conformi richieste levatesi dal Parlamento del regno⁶.

Solo allora, a ben vedere, l'Assemblea elettiva guadagnò maggiore centralità *in vivo*, anche attraverso il progressivo attecchimento dell'istituto della controfirma, ad onta dei tentativi di ripristino della lettera dello Statuto⁷, pure più o meno convintamente esperiti: non avrebbe, infatti, riscosso particolare seguito l'esortazione – autorevolmente espressa da Sidney Sonnino – proiettata ad escludere il Parlamento dal rapporto fiduciario col Governo⁸.

Quanto sopra avrebbe consentito, pertanto, ad una parte della dottrina d'intravedere nella monarchia sabauda la (mera) tenutaria di una funzione di «quieta vigilanza sulle cose dello Stato»⁹.

Per prevalente ricostruzione, tuttavia, andrebbe respinta qualsiasi lettura riduttiva delle attribuzioni del Re d'Italia.

È stato, più precisamente, osservato come molte manifestazioni del potere monarchico, anche a seguito dell'avvento del regime fascista, abbiano deposto a favore di una sostanziale compartecipazione del sovrano nella formazione delle decisioni pubbliche¹⁰.

⁶ Lo segnala da R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, Laterza, Roma-Bari, 1984, 121 ss. In argomento, v. anche S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1955, 853 ss., e G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1984, 272.

⁷ Per un più approfondito scrutinio della Carta ottriata nel 1848, v. G. LUCATELLO, *Sulla forma di governo monarchico-costituzionale prevista dallo Statuto Albertino*, in *Dir. soc.*, IV/1996, 583 ss., e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, op. cit., 31, ove è dato leggere come il Parlamento avrebbe potuto esperire, nei confronti del Governo, una semplice attività di controllo, oltretutto sprovvista di efficaci strumenti sanzionatori.

⁸ L'appello è rinvenibile in S. SONNINO, *Ritorniamo allo Statuto*, in AA. VV., *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1902*, a cura di B. F. BROWN, Laterza, Bari, 1972, 575-579. In ogni caso, pare che nemmeno nelle intenzioni del suo autore la riconduzione del potere esecutivo sotto l'egida del sovrano avrebbe potuto significare il conferimento a quest'ultimo della titolarità esclusiva del potere esecutivo, sebbene siffatta tesi avrebbe potuto essere argomentata ex artt. 5 e 65 dello Statuto, ove sarebbe stato rispettivamente possibile rinvenire il fondamento normativo dell'appartenenza regia del potere esecutivo, e della diretta derivazione dei ministri dal monarca.

⁹ In termini, G. B. UGO, *Corona*, in *Dig. ita.*, UTET, Torino, 1898, 845 ss.

¹⁰ Ritengo condivisibile l'orientamento, emerso in tempi relativamente recenti, per il quale l'avvento del regime fascista non abbia comportato – in punto di diritto – un'autentica estromissione del sovrano dalla partecipazione alla gestione del Regno, nonostante l'involuzione di quest'ultimo in senso autoritario. Più in generale, sostengo che l'esercizio monarchico dei poteri statutari – anche in epoca prefascista – sia sempre stato improntato, dal sovrano regnante *pro tempore*, ad effettività e piena consapevolezza di sé e

Indicativi elementi in tal senso sono stati tratti, in primo luogo, dall'analisi della prerogativa militare del sovrano¹¹, dal medesimo fermamente detenuta pressoché continuativamente, e non senza drammatiche conseguenze¹².

Il riferimento è, *in primis*, allo smarrimento dal quale venne colto il regio esercito, a seguito del precipitoso allontanamento della famiglia reale dalla città di Roma, sei giorni dopo l'armistizio del 3 settembre 1943. In disparte la discutibilità dell'abbandono della capitale, su cui la storiografia ha formulato discordanti pareri¹³, ciò che rileva in

delle proprie attribuzioni. In proposito, v. M. PERINI, *Il Capo dello Stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, in *Dir. e quest. pubbl.*, XIII/2013, 722-723.

¹¹ Nel prosieguo della trattazione, saranno esaminate anche le funzioni presidenziali *in subiecta materia*. È interessante constatare, tuttavia, come non sia univoca la definizione di "prerogativa" quale istituto del diritto pubblico (anche in ordinamenti di consolidata tradizione monarchica, come quello anglosassone), né appaia acquisito lo stesso "diritto d'asilo" della categoria all'interno di sistemi – come quello dell'Italia statutaria – in cui, a stretto rigore, nemmeno il sovrano è *legibus solutus*: così, mentre sir W. BLACKSTONE, nei suoi *Commentaries on the laws of England*, Clarendon Press, Oxford, 1778, *passim*, aveva ascrivito alla Corona dei poteri estranei al circuito della *common law*, e detenuti dal sovrano in considerazione della sua preminenza nel contesto ordinamentale, W. ANSON, *Law and custom of the constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1886, distinse fra prerogative derivanti dalla stessa *common law* e dalle norme positivizzate, ossia gli *Statutes*. Quanto alla monarchia sabauda, perplessità sull'ammissibilità delle prerogative furono espresse da E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Bocca, Torino, 1922, 26 ss., che ne dedusse l'incompatibilità con i sistemi giuridici di diritto positivo. La critica non ebbe, tuttavia, particolare sostegno in dottrina, e quest'ultima rimase comunque bendisposta nei riguardi dell'istituto della prerogativa.

¹² Potremmo dire *usque ad supremum regni vitae exitum*.

¹³ Secondo un primo orientamento, il deliberato allontanamento della Real Casa dall'Urbe avrebbe quantomeno necessitato di una più accurata pianificazione: il Regio Esercito, infatti, a differenza delle forze armate di altri paesi belligeranti, sarebbe stata ancora in grado di respingere, se correttamente istruita, l'eventuale – ma pressoché certa – ritorsione militare tedesca, conseguente alla diramazione della notizia dell'intervenuto armistizio (sul punto, v. I. MONTANELLI – M. CERVI, *L'Italia della guerra civile – 8 settembre 1943-9 maggio 1946*, Rizzoli, Milano, 2001, *passim*).

Occorre, tuttavia, dare atto di come molti storici ed esponenti della resistenza antinazista riconobbero alla decisione di Vittorio Emanuele il merito – forse incompreso – di aver garantito la continuità dello Stato, pur nella drammaticità della piega assunta dagli eventi, nel corso dell'ultima fase della II guerra mondiale. Lo storico L. VILLARI, ad esempio, avrebbe affermato di essere «assolutamente convinto che fu la salvezza dell'Italia che il Re, il governo e parte dello Stato Maggiore abbiano evitato di essere "afferrati" dalla gendarmeria tedesca, e che il trasferimento (il termine "fuga" è, com'è noto, di matrice fascista, però riscuote grande successo a Sinistra) a Brindisi gettò, con il Regno del Sud, il primo seme dello Stato democratico e antifascista, ed evitò la terra bruciata prevista, come avverrà in Germania, dagli alleati», secondo quanto dichiarato al *Corriere della Sera* del 9 settembre 2001.

Al di là delle valutazioni contingenti, nondimeno, ad alimentare fondate riserve sull'opportunità della condotta monarchica permangono numerosi dati storici: non soltanto durante il viaggio verso Brindisi diffettarono d'iniziativa del sovrano finalizzate alla costituzione di un comando militare mobile, in grado di sovrintendere alle operazioni belliche a distanza, ma lo stesso corteo reale in partenza per la Puglia non si avvide della necessità d'informare la principessa Mafalda di Savoia dell'avvenuta partenza per il Sud Italia; quest'ultima, ignara delle concitate operazioni in corso nella Capitale, vi avrebbe fatto tranquillamente ritorno (a conclusione di un suo viaggio in Bulgaria), finendo per incappare nelle mani delle truppe tedesche – ormai impadronitesi della città – e subendo la deportazione a Buchenwald, ove sarebbe successivamente deceduta sotto un bombardamento.

Per tacere della disorganizzazione in cui fu lasciata la marina militare anche successivamente all'insediamento del monarca presso Brindisi: su alcuni episodi emblematici della vicenda, v. G.

questa sede è, piuttosto, la constatazione dell'apparente imprescindibilità del sovrano nell'organizzazione dello strumento militare dello Stato, alla quale è giocoforza pervenire, sol che si consideri l'assoluta incapacità dell'apparato militare di far fronte, in quel contesto e senza eccessivi tentennamenti, al venir meno degli ordini del monarca, statutariamente investito del supremo comando¹⁴.

Dalla devoluzione al sovrano del comando delle forze armate, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, derivò la sovraordinazione regia nei confronti delle gerarchie militari, e la speculare obbedienza, convintamente tributata da queste ultime, nei riguardi del monarca¹⁵.

Deflagrato il primo conflitto mondiale, anche la deliberazione dello stato di guerra (e non soltanto la sua mera enunciazione) competé al Re, il quale ne assunse sostanzialmente la responsabilità, adoperandosi fattivamente per l'accantonamento dell'iniziale neutralità italiana¹⁶.

La dottrina è tendenzialmente concorde nel riconoscere alla Corona la conservazione di ampi margini d'intervento in ambito militare, non limitati ad un'opera di persuasione, ma direttamente ed immediatamente produttivi di decisioni vincolanti: in determinati casi, al più, il ruolo del sovrano si sarebbe concretizzato, in questo settore, quale co-decisore negativo, per il riconosciuto diritto di veto, ostativo all'attuazione di decisioni non condivise, ossia unilateralmente assunte – ovvero, più realisticamente, soltanto prospettate – dall'Esecutivo in carica *pro tempore*¹⁷.

ROCCAB, *Fucilate gli Ammiragli. La tragedia della Marina italiana nella Seconda guerra mondiale*, Mondadori, Milano, 1987, 316.

Una controprova della plausibilità della ricostruzione storiografica più benevola nei confronti della decisione monarchica può, forse, rinvenirsi in quell'indiretta attestazione di efficacia della strategia adottata dal sovrano (mediante il tramutamento della corte da Roma a Brindisi), proveniente dalle stesse gerarchie militari naziste: il gerarca delle S.S. E DOLLMANN, in *Roma nazista 1937/1943*, B.U.R., Milano, 283, afferma come «La monarchia aveva salvato l'unità d'Italia abbandonando Roma, e salvato Roma lasciandovi un membro di casa Savoia».

¹⁴ Congruenti valutazioni sono compiute da E. BINDI – M. PERINI, *Il Capo dello Stato* op. cit., Torino, 2015, 10.

¹⁵ L'ingerenza del re sulle questioni militari venne spesso amplificata dalla personalità dello stesso sovrano, come confermato da R. CRUCCU, *L'esercito italiano nel periodo giolittiano, II parte (1908-1914)*, in AA. VV., *Istituzioni e metodi politici dell'età giolittiana*, a cura di A. A. MOLA, Centro studi piemontesi, Torino, 1979, 179 ss., nonché G. NEGRI, *La direzione e il controllo della politica estera in Italia: relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 18 ss.

¹⁶ P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2001, 86, ad esempio, imputa al Re la discesa in guerra dell'Italia, anche alla luce delle pressioni esercitate, a tal fine, dal monarca sul gabinetto presieduto da Salandra (su cui, v. *supra*).

¹⁷ Lo rammenta A. SACCOMAN, *Note sull'esercito italiano, dall'Unità alla Grande Guerra*, in *Il politico*, III/1997, 483 ss.

D'altra parte, venne lungamente condivisa l'opinione per la quale ogni scelta in materia militare, «prosecuzione della politica con altri mezzi»¹⁸, avrebbe dovuto seguire le sorti della politica estera, da tempo appannaggio del sovrano in via di prerogativa.

Non è un caso che, proprio al fine di giustificare scientificamente – forse attraverso una discutibile inversione logica – la titolarità regia di poteri d'ingerenza (a tutto concedere, semi-esclusiva) nel settore qui esaminato, gli studiosi del tempo concepirono le relative attribuzioni sovrane alla stregua di atti di comando, non soggetti a controfirma: l'istituto del comando militare avrebbe dovuto imporre il riconoscimento al monarca della piena libertà di azione, ancorché associata ad un'equivalente responsabilizzazione del supremo comandante¹⁹.

Non è agevole, tuttavia, intravedere i meccanismi istituzionali idonei a far valere efficacemente siffatta responsabilità: soprattutto laddove si considerino le conseguenze spesso irreparabili di scelte di politica belligerante, frequentemente accompagnate da stravolgimenti dell'assetto ordinamentale interno degli Stati.

Altri coevi commentatori, di contro, declassarono come principalmente formali i poteri del sovrano in ambito militare²⁰, valorizzando il concorso dei ministri nella formazione delle pertinenti decisioni.

Una tale conclusione, tuttavia, sarà forse ipotizzabile solamente al termine del percorso fascista di ridimensionamento del sovrano quale capo militare: fino ad allora sarà rivendicata dal monarca la cogestione delle scelte tanto militari quanto diplomatiche.

Nemmeno l'istituzione di un Comitato di Stato maggiore generale (avvenuta nel 1873)²¹ poté scalfire il compendio di attribuzioni regie in materia militare, dal momento

¹⁸ Secondo la celebre definizione di Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz.

¹⁹ Sulla dicotomia tra atti regi soggetti a controfirma e non, v. P. LABAND, *Droit public de l'Empire Allemand*, V. Giard – E. Briere, Parigi, 1900, 59.

²⁰ Appartengono a questo orientamento, F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, UTET, Torino, 1909, 245.

²¹ Introdotto dalla l. n. 151, serie 2°, del 30 settembre 1873, venne costituito quale «corpo consultivo del Governo nelle grandi questioni militari»; quanto alla sua composizione, sarebbero stati chiamati a farvi parte gli Ufficiali generali di terra e di mare assegnati ai «più alti impieghi militari»: ulteriori informazioni possono essere reperite dalla consultazione dell'*Archivio Storico del Corpo di Stato Maggiore dell'Esercito*, con particolare riferimento alla posizione G 24.5 (Comitato di Stato Maggiore) dell'inventario dei fondi conservati, rinvenibile all'indirizzo <http://www.esercito.difesa.it/storia/Ufficio-Storico-SME/Documents/F-4.pdf>.

che all'organo in parola vennero conferiti compiti di consulenza e studio di questioni militari, e il medesimo non esercitò funzioni di amministrazione attiva²².

Lo stesso dicasi per l'istituzione della figura del Capo di stato maggiore dell'esercito (intervenuta con r.d. del 29 luglio 1882), preposto all'elaborazione dei piani strategici e dei progetti relativi allo svolgimento delle operazioni belliche: questi, infatti, operò quasi interamente alla stregua di una *longa manus* del sovrano. Pur essendo nominato dal Governo, egli rimase sempre impermeabile ad un eventuale potere di direttiva ministeriale, rappresentando piuttosto l'esteriorizzazione e l'attuazione della prerogativa militare, formalmente appartenente al monarca²³.

In particolare, poiché la condivisione governativa delle determinazioni assunte dal Capo di stato maggiore era imposta solo in casi specifici, buona parte della sua attività risultava sottratta al sindacato parlamentare, né necessariamente collimante con l'indirizzo politico del Gabinetto²⁴.

La parabola istituzionale dell'alto funzionario militare imboccò un moto discendente con la deflagrazione del primo conflitto mondiale, allorché il suo ambito operativo venne limitato alla preparazione del neo-costituito Consiglio dell'Esercito, e all'esecuzione delle deliberazioni da esso adottate.

Ulteriori, e forse insuperabili, argomenti a sostegno della predominanza regia nell'esercizio del potere militare possono, però, trarsi dall'analisi delle modalità con cui venne governata la partecipazione dell'Italia alla Grande Guerra.

Nel corso delle precedenti campagne, era stato tentato un percorso di maggior razionalizzazione della prerogativa militare del sovrano, mediante l'istituzionalizzazione della delega di funzioni, *id est* la sua elevazione a metodo ordinario di partecipazione del re alla conduzione dello strumento militare dello Stato²⁵.

²² La sua creazione rappresentò, forse, un modo per tacitare le insofferenze dell'esercito nei confronti dell'ingerenza politica in materia militare: M. BARUCHELLO, *Un istituto costituzionale in formazione: il Capo di stato maggiore*, in *Riv. dir. pubbl.*, I/1919, 283, ad esempio, dà conto del malcelato fastidio espresso, in proposito, dal generale Bava Beccaris.

²³ Sulla figura in discorso, v. F. GELICH, *L'Alto Comando delle Forze Armate Italiane dallo Statuto albertino al 1945*, in *Riv. Mil.*, I/1984, 59 ss.; sul groviglio di competenze al vertice della difesa del Regno d'Italia, invece, v. V. E. ORLANDO, *Teorica della legislazione e del governo, Corso di diritto pubblico interno, anno 1911-1912*, Stabilimento Tipo-litografico Umberto Sabbadini, Roma, 1912, 324.

²⁴ Sostanzialmente chiamato ad una approvazione o disapprovazione *ex post* dell'operato del medesimo: lo sottolinea G. MOTZO, *Comando delle Forze Armate*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 714.

²⁵ Invero, senza molto successo: C. CARBONE, *La posizione giuridica del Comandante Supremo in guerra*, Ugo Pinnaro Editore, Roma, 1946, 13, rammenta come l'elemento personalistico ebbe la meglio anche nel corso della prima Guerra d'indipendenza, durante la quale Carlo Alberto interpretò il proprio ruolo in senso escludente e assoluto.

Con la discesa in guerra del Regno d'Italia nel 1915, Vittorio Emanuele III assunse il ruolo di comandante, deferendo ai due Capi di stato maggiore (l'uno dell'esercito e l'altro della marina) l'adozione degli ordini militari, attuativi degli indirizzi strategici generali concepiti dal monarca, nella riferita veste di comandante delle forze armate.

Maggior influenza spiegò, sull'andamento delle operazioni, il Capo di stato maggiore dell'esercito, generale Cadorna, al punto da determinare la designazione e lo stesso allontanamento del ministro della guerra, e da deliberare in perfetta solitudine le iniziative belliche²⁶.

Biunivoca rimase, in ogni caso, la corrispondenza d'intenti fra monarca e Capo di stato maggiore.

Il primo, infatti, non esitò a preferire la permanenza in carica del secondo all'eventualità di una crisi di governo, poi puntualmente occorsa, a causa dell'insanabile contrasto venutosi a determinare tra Cadorna e Salandra, allora Presidente del Consiglio, dimessosi in polemica con il generale, a seguito della sconfitta rimediata dall'esercito italiano sul fronte trentino.

Il secondo, a sua volta, dichiarò espressamente d'essere interessato solamente alla stima del sovrano, peraltro assumendosi la piena responsabilità della strategia di guerra²⁷, e non a caso conservando la carica fino alla rimozione intervenuta ad iniziativa del Re²⁸, che se ne fece persuaso solamente a seguito di suoi colloqui con personalità estere.

Decisivo banco di prova per la commisurazione dell'effettività del potere regio, nella dinamica intercorrente fra monarca e gabinetto, fu, poi, la vicenda della mancata sottoscrizione del provvedimento istitutivo dello stato d'assedio, in quella concitata fase della storia d'Italia, inaugurata dal Consiglio dei ministri del 28 ottobre 1922.

Occorre, a tal proposito, premettere come l'instaurazione dello stato d'assedio fosse intervenuta con frequenza, nei decenni precedenti²⁹. Nella riflessione giuspubblicistica

²⁶ È lo stesso Cadorna a non farne mistero: si veda, in proposito, L. CADORNA, *La guerra alla fronte italiana, fino all'arresto sulla linea del Piave e del Grappa*, in <https://bibliotecairredentista.wordpress.com>, 160.

²⁷ L. CADORNA, *La guerra alla fronte italiana*, op. ult. cit., 228.

²⁸ D. MACK SMITH, *I Savoia re d'Italia*, Giuffrè, Milano, 298.

²⁹ Vi si era ricorsi, a titolo esemplificativo, al fine di contrastare il brigantaggio in Sicilia, nel 1862 e ancora quattro anni dopo, nonché per fronteggiare l'emergenza causata dal sisma di Messina e Reggio Calabria, occorso nel 1908: in proposito, v. R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale: regime eccezionale e leggi per la repressione del brigantaggio, 1861-1865*,

del tempo, i suoi preminenti caratteri erano ravvisati nella natura sostanzialmente *extra ordinem* e nella derivazione dell'art. 5 dello Statuto albertino (*id est*: dalla prerogativa regia del sovrano): l'effetto peculiare della sua introduzione consisteva nell'applicabilità della legge marziale, e nella sostituzione dell'autorità militare a quella civile³⁰.

Vigente lo stato d'assedio, più in particolare, l'amministrazione della giustizia era deferita ai tribunali militari, esercenti la giurisdizione anche sui civili; il Governo, inoltre, si auto-attribuiva (!) pieni poteri, senza peraltro scontare – nemmeno successivamente – alcun controllo parlamentare sul provvedimento istitutivo del regime giuridico emergenziale³¹.

Sullo sfondo dell'afflusso di milizie fasciste verso la Capitale del Regno, il gabinetto presieduto dall'on. Facta aveva ritenuto necessaria la deliberazione dello stato d'assedio: con l'adozione del provvedimento in commento, il Governo intendeva, infatti, scongiurare militarmente la presa di potere da parte dei fascisti, ormai alle porte della città di Roma.

Sebbene le preoccupazioni dell'Esecutivo di Sua Maestà fossero fondate, e condivisibile risultasse l'esigenza d'intervenire senza ritardo, Vittorio Emanuele III denegò la propria sottoscrizione al decreto di proclamazione dello stato d'assedio, così spianando la strada all'espugnazione delle istituzioni perpetrata dal partito fascista³².

Zanichelli, Bologna, 1980, *passim*, e G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di rilettura*, in http://www.academia.edu/9853337/L_emergenza_e_i_diritti. Un_ipotesi_di_lettura.

³⁰ Dall'inesistenza di disposizioni di regolamentazione dell'istituto, nonché alla luce della sostanziale sospensione delle garanzie liberali, di volta in volta derivate, la dottrina non mancò d'eccepire l'incostituzionalità, argomentata soprattutto da F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, op. cit., 273, e da V. MICELI, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Società editrice libraria, Milano, 1913, 891 ss.

Si ponga mente alla circostanza per la quale in Costituzione non sono rinvenibili disposizioni relative allo stato d'assedio, così come – più in generale – alle situazioni sospensive o espressamente derogatorie dei diritti di libertà (secondo la definizione offerta da P. CAPPELLINI – A. CARDONE, *Le sorti dell'eccezione nell'esperienza costituzionale italiana. Stato democratico pluralista e poteri extra ordinem*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, a cura di A. RUGGIERI, Giappichelli, Torino, 2016, 400 ss.), secondo alcuni per mera dimenticanza (come supposto da P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione repubblicana*, CEDAM, Padova, 1953, 105 ss.), secondo altri (il riferimento è a L. PALADIN, Art. 77, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 49 ss.) per mancato seguito della proposta, pure formulata in tal senso dal costituente Crispien, quale emendamento n. 74-bis all'art. 74 del progetto di Costituzione (su cui, P. G. GRASSO, *I problemi giuridici dello "stato d'assedio" nell'ordinamento italiano*, Tipografia del Libro, Pavia, 1959, 223).

Analoga sorte, d'altra parte, spettò alla costituzionalizzazione dei divieti – variamente graduabili – alla proclamazione dello stato d'assedio (o di pericolo pubblico) e affini, di cui ancora una volta non vi è traccia nella Legge fondamentale della Repubblica.

³¹ Per una cui analisi, v. L. ROSSI, *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, in *Archivio di diritto pubblico*, Lo Statuto Editore, Palermo, 1894, 116 ss., nonché

³² Le ragioni del rifiuto regio della firma sono state ampiamente scandagliate dagli storici, e dai giuristi, e pur non essendo certo questa la sede per ripercorrere le ricostruzioni, storiografiche e giuridiche, addotte a

Ebbene, dal mancato seguito regio alla deliberazione governativa dello stato d'assedio possono trarsi alcuni spunti di riflessione, in ordine alla consistenza del potere esercitabile dal Capo dello Stato monarchico.

A stretto rigore, il contegno del Re non appare formalmente censurabile: il sovrano sarebbe stato titolato a precludere il perfezionamento di un atto del (proprio) gabinetto, ove non ne avesse condiviso il contenuto.

Come è stato, però, correttamente osservato, la legittimità formale/astratta del rifiuto della sottoscrizione non avrebbe, tuttavia, potuto rimediare all'illegittimità in concreto di un atto (*recte*: di una deliberata omissione) in conseguenza di cui un corpo estraneo avrebbe facilmente potuto – come poi avvenuto in via di fatto – impadronirsi delle (fragili) istituzioni statutarie, piegandole piuttosto rapidamente a logiche autoritarie, peraltro aggravate dalla marginalizzazione del ruolo del monarca³³.

Analoghi spunti di riflessione sono offerti, inoltre, dalla disamina della prerogativa estera del monarca.

Si deve, infatti, al testo dell'art. 5 St. Alb. il conferimento al sovrano del potere di stipulazione dei trattati di qualsivoglia natura, oltretutto quello di dichiarare guerra e concludere accordi di pace³⁴.

Degna di menzione, a questo riguardo, è la formulazione del citato art. 5: l'informativa alle Camere dell'avvenuta conclusione dell'accordo, oltre ad essere successiva alla formazione dello strumento pattizio (con conseguente estromissione delle Assemblee dalla determinazione del contenuto del trattato), sarebbe stata in ogni caso subordinata all'inesistenza di ostative ragioni d'opportunità ovvero d'interesse nazionale.

giustificazione della scelta del sovrano, non può sottrarsi una profonda sottovalutazione monarchica della gravità della situazione del momento, in uno alla sopravvalutazione della propria capacità di disinnescare successivamente eventuali rischi per la tenuta delle istituzioni liberali. A ciò si aggiunga lo sgomento derivante dalla constatazione per la quale Vittorio Emanuele III (su cui, in particolare, P. COLOMBO, *La monarchia fascista*, Il Mulino, Bologna, 2010, 23) sembrerebbe aver ritenuto sacrificabile, sull'altare della "leale collaborazione" tra istituzioni (quando non su quello della propria onorabilità personale) la sopravvivenza stessa della monarchia costituzionale, nella misura in cui volle reagire, con il proprio, esiziale rifiuto, allo sgarbo governativo consistito nell'aver diramato ufficialmente il decreto di stato d'assedio ancor prima della sottoposizione di esso al vaglio e alla firma del monarca. V'è da dire, peraltro, come lo stesso Vittorio Emanuele III spiegò la sua scelta con la necessità di evitare che «gli italiani si scannassero tra loro» (come attesta P. PUNTONI, *Parla Vittorio Emanuele III*, Il Mulino, Bologna, 1993, 286), mentre R. DE FELICE, *Mussolini il fascista – La conquista del potere (1921-1925)*, Einaudi, Torino, 1995, 360 ss., sostiene come la decisione monarchica fu indotta dalle gerarchie militari, le quali avrebbero invitato il sovrano a non mettere alla prova la fedeltà dell'esercito (rimedio, tuttavia, forse peggiore del male alle porte).

³³ Sul tema, v. P. COLOMBO, *Storia costituzionale*, op. cit., 87.

³⁴ Al punto da indurre S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1926, 282, di ragionare di un *ius repraesentationis omnimodae* del sovrano.

Orbene, essendo immaginabile una certa predisposizione monarchica alla minimizzazione dei vincoli imposti dallo Statuto alla Corona, è realistico ipotizzare, da parte del Re, un'interpretazione piuttosto lata ed estensiva delle sopradette *ragioni di Stato*, su cui fondare la segretezza dell'accordo internazionale, o prolungarne l'apposizione³⁵.

In aggiunta, al Re spettarono sempre – senza particolari malumori parlamentari – l'espressione di gradimento in favore del ministro degli esteri, dei diplomatici e degli addetti militari, e finanche la formale presidenza del Consiglio dei ministri, laddove convocato per la trattazione di questioni estere³⁶.

Il coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni di politica estera, per buon parte dell'esperienza statutaria, venne dunque marginalizzato, e circoscritto alla mera prestazione di un assenso, (comunque successivo, come già visto)³⁷.

Anche la prassi diplomatica, peraltro, non giocò a favore dei tentativi parlamentari d'inserimento nell'iter negoziale: frequente fu, infatti, da parte del Regno d'Italia,

³⁵ Non presta il fianco ad alternative ricostruzioni la perentoria affermazione di V. E. Orlando, ad avviso del quale la prerogativa regia in materia estera era tale da demandare al solo sovrano «la scelta politica decisa e attuata direttamente dalla monarchia in virtù di un proprio autonomo potere»: la dichiarazione è riferita da C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, op. cit., 353.

È bene notare, tuttavia, come all'indomani della stipulazione del Patto di Londra e dell'adesione italiana alla Triplice Intesa, di cui il Parlamento fu tenuto all'oscuro, il Ministero Salandra rassegnò le proprie dimissioni nelle mani del Re, così lasciando intendere di voler trarre le conseguenze dalla contrarietà parlamentare nei confronti dell'Intesa sottoscritta. Nondimeno, il sovrano respinse le dimissioni, confermando in tal modo di non ritenere dirimente, in politica estera, la compartecipazione delle Assemblee alla determinazione dell'indirizzo politico.

³⁶ La rassegna delle attribuzioni regie in materia di affari esteri e militari è compiutamente delineata da F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra monarchia e garanzia*, Giuffrè, Milano, 2013, 40, nonché da D. MACK SMITH, *I Savoia*, op. cit., 178 ss., soprattutto in merito alla prassi delle presidenze monarchiche del Consiglio dei ministri; si veda, altresì, M. FRANCHINI, *La potestà estera*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di G. SANTANIELLO, CEDAM, Padova, 1992, 16. Un così ampio compendio di attribuzioni – quantomeno in questa specifica materia – ha indotto a ravvisare nel monarca statutario un *alter ego* del sovrano assoluto; in tal senso, F. FURLAN, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 30, il quale sostiene come le descritte disposizioni «sembrano, in effetti, prolungare, senza soluzione di continuità, la tradizione monista del periodo assolutista»: eventualità apportatrice d'implicazioni anche in ordine al sistema delle fonti, rispetto al quale il monarca era considerato titolare di un diretto potere di partecipazione alla produzione normativa, destinato a diventare esclusivo in materia di trattati internazionali, stante la marginalizzazione del Parlamento. In proposito, v. E. CANNIZZARO, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enc. giur.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 1394 ss.

³⁷ Sebbene le Camere non avessero di che rallegrarsi, circa l'entità della propria valorizzazione nel *treaty-making process*, anche la semplice comunicazione regia alle Camere – statutariamente imposta – dell'avvenuta conclusione di un accordo dovette risultare una conquista, peraltro partita da lontano: fu, infatti, soltanto l'evoluzione in senso dualista della percezione dei rapporti tra ordinamento internazionale e interno ad indurre gli studiosi a domandarsi quale fosse l'*ubi consistam* del ruolo parlamentare, nella traduzione della fonte pattizia (e formalmente estranea al sistema delle fonti statuali) in norme precettive per i soggetti di diritto interno. Echi della precedente concezione monista possono rinvenirsi in P. FIORE, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, II, UTET; Torino, 1905, 342.

l'adesione a vincoli geneticamente segreti³⁸, fra i quali la Triplice Intesa, destinata a rimanere sconosciuta alle Camere fino alle fine del 1917³⁹.

Persino laddove il coinvolgimento parlamentare sarebbe stato imposto dalla lettera dello Statuto⁴⁰, di quest'ultimo venne perseguita un'interpretazione restrittiva, finalizzata a conservare la conduzione degli affari esteri all'interno del binomio fra monarca ed esecutivo regio⁴¹.

Le egemoniche tendenze della monarchia sabauda nella materia dei rapporti con l'estero condussero non di rado alla sterilizzazione delle stesse attribuzioni governative, quantunque *ab origine* piuttosto scarse: il Re, ad esempio, non esitò a caldeggiare – ottenendole – le dimissioni dei ministeri Minghetti e Rattazzi, in ragione del modo con cui i medesimi avevano rispettivamente trattato determinati affari internazionali, peraltro disinteressandosi degli intendimenti del sovrano⁴².

In altre occasioni, finanche l'interlocuzione fra Esecutivo e Camere venne incisivamente eterodiretta dalla Corona, la quale giunse a prestabilire il contenuto delle risposte governative ad interrogazioni formulate da parlamentari⁴³.

3. Il ruolo della Corona nella forma di governo prerepubblicana.

³⁸ In proposito, v. G. ANDRÉ, *Trattato segreto e diplomazia segreta nella prassi del XX secolo*, in AA. VV., *Il trattato segreto: profili storico – diplomatici e regime giuridico*, a cura di S. FOIS, CEDAM, Padova, 1990, 42 ss.

³⁹ Un indiretto controllo parlamentare della politica estera monarchica sarebbe stato reso possibile per effetto del doveroso coinvolgimento delle Assemblee nelle decisioni di bilancio: in tal senso, F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, op. cit., 304.

⁴⁰ Il riferimento è al passaggio, di cui all'art. 5 St. Alb., per il quale «i trattati che importassero [...] variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere».

⁴¹ Eloquenti considerazioni furono svolte, a riguardo, dagli studiosi dell'epoca, all'indomani della stipulazione del trattato di pace con l'Abissinia. Diversi mesi intercorsero fra la sua sottoscrizione e la relativa informativa alle Camere, la cui mancata, tempestiva conoscenza dell'accordo venne motivata da un argomento piuttosto capzioso: le colonie furono considerate estranee al Regno d'Italia, sebbene soggette al dominio dello Stato. In tal modo, il Governo si avvalse di un argomento pretestuoso, al fine di sottrarsi alla chiamata in causa del Parlamento nel procedimento approvativo del trattato, dando la stura ad una bizzarra ipotesi di extraterritorialità *ad usum delphini*, in cui una porzione di spazio sottoposta alla sovranità dello Stato ne era occasionalmente dichiarata immune, al solo scopo di negare al Parlamento consapevolezza circa l'andamento della politica estera in terra africana. In proposito, v. S. CILIBRIZZI, *Storia parlamentare, politica e diplomatica d'Italia. Da Novara a Vittorio Veneto*, Giuffrè, Milano, 1925, 405, nonché – e in contrasto con l'opzione ermeneutica testé riferita – S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, ESI, Napoli, 1995, 113, il quale ragiona, sul punto, di un «evidente sofisma».

⁴² Sull'argomento, v. E. DECLEVA, *Il compimento dell'Unità e la politica estera*, in AA. VV., *Storia d'Italia*, II, a cura di G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, Laterza, Roma – Bari, 1995, 146 ss.

⁴³ Come rammentato da F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali: Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, 42.

Dalla disamina dei precedenti spunti di riflessione, sembra possibile sostenere come, nella vigenza dello Statuto Albertino, i monarchi succedutisi sul trono sabauda non rivaleggiarono con altri organi costituzionali nel condizionamento della politica estera e militare (interna ed esterna) del Regno d'Italia, potendo agire pressoché incontrastati.

Tanto nella conclusione d'importanti accordi internazionali, quanto nell'ordinaria amministrazione delle relazioni diplomatiche, il sovrano conservò gelosamente le proprie attribuzioni, designando in gabinetto personalità gradite e collaborative, impartendo istruzioni spesso dettagliate, provocando la fuoriuscita dal circuito decisionale di funzionari e politici ormai disallineati con l'orientamento della Casa reale⁴⁴, garantendo sotto la propria egida il perseguimento di determinate politiche governative, anche a fronte dell'eventuale dissenso parlamentare.

Conformi comportamenti vennero, poi, osservati dal Re in ambito militare: fatta eccezione per il finanziamento dello strumento militare, in cui lo scavalco delle Camere non sarebbe stato realizzabile, poiché platealmente contrario allo Statuto, l'ingerenza monarchica fu – se possibile – ancor più decisa. Avvinti al sovrano dal giuramento di fedeltà, i vertici delle Forze armate tennero sempre in preminente considerazione le direttive e gli ordini emanati da Sua Maestà, assecondata anche in presenza di elementi che avrebbero consigliato maggiore prudenza, o inversioni operative.

L'analisi diacronica dei rapporti fra Re, Governo e Parlamento in materia estera e militare restituisce uno scenario sostanzialmente bifasico.

In un primo tempo, la prerogativa del sovrano si mostrò particolarmente accentuata, e l'Esecutivo nominato dal monarca si atteggiò a mera *longa manus* della Corona, cui rispose in via sostanzialmente esclusiva.

In un secondo momento, tuttavia, il disequilibrio sussistente in favore delle attribuzioni regie venne progressivamente invertendosi, a vantaggio di una maggiore esposizione (e autonomia decisionale) della compagine governativa, fino al pressoché paritario coinvolgimento di ambo i soggetti istituzionali, sino a quando l'instaurazione

⁴⁴ Riferisce, in proposito, F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896, Le premesse*, Laterza, Roma – Bari, 1951, 679, di come Vittorio Emanuele II non facesse mistero di reputarsi più adatto dei... borghesi (*id est*: dei regnicoli non titolati) alla conduzione dei gravi affari di Stato, ossia politica estera e questioni militari.

della dittatura non giunse ad alterare irrimediabilmente la forma ordinamentale allora vigente⁴⁵.

Volendo, poi, assumere un approccio sincronico, nella valutazione dei contributi offerti – *in subiecta materia* – dagli attori costituzionali statutari, potremmo icasticamente descrivere il quadro risultante alla stregua di un « tiro alla fune ».

Se da un lato, infatti, per fisiologico istinto di autoconservazione, i sovrani si prodigarono nel cedere il meno possibile ai propri gabinetti, demandandogli funzioni quasi esclusivamente subalterne, esecutive o rafforzative di determinazioni nate direttamente al vertice dello Stato, i ministeri susseguendosi nel tempo tesero – e comprensibilmente – alla dilatazione delle proprie attribuzioni, o quantomeno all’acquisizione di un maggiore potere contrattuale nei confronti dell’interlocutore monarchico, nella delineazione della politica estera e militare del Regno.

L’assestamento dei ruoli esercitati dagli organi costituzionali dello Stato, in materia di esteri e difesa, risultò foriero, peraltro, di conseguenze non soltanto con riferimento all’interlocuzione fra Esecutivo e Camere, ma anche – e, forse, principalmente – all’interno del perimetro in cui la prerogativa regia, da un lato, e l’azione del Governo, dall’altro, ebbero modo di intrecciarsi.

L’andamento dei rapporti tra membri del gabinetto, più in particolare, non si tradusse mai in un’autentica espressione di collegialità⁴⁶: per prassi consolidata, infatti, le questioni estere e militari furono oggetto di trattazione nel ben più ristretto circuito dei rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri⁴⁷, né constano insistenze da parte dei restanti titolari di dicasteri, circa l’opportunità d’introdurre mutamenti nei criteri d’individuazione degli affari da devolvere al *plenum* consiliare.

Con l’avvento al trono di Vittorio Emanuele II, la predominanza del sovrano nella conduzione della politica estera sperimentò un ridimensionamento: sarebbe, tuttavia, ingenuo desumerne un disimpegno regio dalla gestione degli affari esteri e militari,

⁴⁵ Lo sottolinea S. LABRIOLA, *Trattato segreto ed attribuzioni degli organi costituzionali*, in *Il Trattato segreto*, op. cit., 351.

⁴⁶ Su cui, con dovizia di particolari, S. MERLINI – G. T. BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 209 ss., ove si dà conto dell’evoluzione, nell’esperienza repubblicana, del principio di collegialità in seno al Consiglio dei ministri, avuto specifico riguardo all’effettività delle discussioni propedeutiche all’adozione dei provvedimenti governativi.

⁴⁷ La circostanza può essere colta dalla lettura di A. SALANDRA, *L’intervento, Ricordi e pensieri*, Mondadori, Milano, 1930, 79 ss., il quale chiarisce come « per antica tradizione » la politica internazionale dello Stato esulasse dagli ambiti di pertinenza del gabinetto, quantomeno se considerato nella sua interezza.

giacché anche nelle successive fasi storiche del Regno – e anche a seguito dell'appropriazione fascista del potere – la Corona tenne sempre in grande considerazione la prerogativa statutaria, giungendo non soltanto alla diretta conduzione di trattative internazionali⁴⁸, ma anche alla determinazione delle sorti dei gabinetti in carica, e al condizionamento degli Esecutivi nella scelta delle personalità cui affidare incarichi dirigenziali o segretariali all'interno dei Ministeri competenti *ratione materiae*⁴⁹.

A ben vedere, un'evoluzione opposta sarebbe risultata singolare, non soltanto per la maggiore dimestichezza della Corona (e del suo *entourage*) con le problematiche afferenti agli esteri e alla difesa, ma anche in virtù della generosa latitudine del disposto statutario – *id est*: del suo art. 5 – il quale consentì, a più riprese, di giustificare l'attivismo monarchico in materia di rapporti internazionali nonché di governo dello strumento militare⁵⁰.

Occorre, a questo punto interrogarsi circa la coerenza di un tale *modus operandi* con il modello di Stato delineato dalla carta ottriata nel 1848.

L'esistenza di una Camera elettiva non sarebbe stata in sé sufficiente a lasciar dedurre la responsabilità dell'Esecutivo dinnanzi al Parlamento, e la definitiva estromissione del sovrano dal circuito dell'indirizzo politico: epilogo, quest'ultimo, che tardò parecchio a compiersi, e – forse – non si realizzò mai (neanche a seguito del salto ordinamentale successivo alla marcia su Roma⁵¹).

È, piuttosto, maggiormente aderente alla realtà sostenere la tesi per la quale lo Statuto – e, con esso, il Re concedente – avrebbero inteso razionalizzare e consegnare ai posteri una forma di governo monarchico non soltanto in apparenza, ma anche nella sostanza⁵².

⁴⁸ Come chiarito da F. FURLAN, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 39, il quale riferisce di dirette trattative di Vittorio Emanuele II con Napoleone III.

⁴⁹ Si pensi all'episodio relativo alla designazione del Segretario generale del Ministero degli Esteri, citato da G., NEGRI, *La direzione*, op. cit., 33. In argomento, v. anche E. SERRA, *La burocrazia della politica estera italiana*, in AA. VV., *La politica estera italiana (1860-1985)*, a cura di R. J. BOSWORTH – S. ROMANO, BUR, Bologna, 1991, 72 ss.

⁵⁰ Non è un caso che il ministero Giolitti si prefisse apertamente di riformare in senso riduttivo la menzionata norma costituzionale: in proposito, v. P. COLOMBO, *Storia costituzionale*, op. cit., 86.

⁵¹ Sul nuovo assetto del Regno in epoca fascista, e sui rapporti tra Re e governo nel medesimo torno di tempo, v. D. DONATI, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. dir. pubbl.*, II/1937, 5 ss., ma anche G. MENOTTI DE FRANCESCO, *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, CEDAM, Padova, 1940, 437 ss., e L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, 887 ss.

⁵² Non è, peraltro, un caso come lo stesso art. 2 dello Statuto descrivesse il Regno d'Italia nei termini di «governo monarchico rappresentativo».

Il sovrano trattenne, anche al di là delle specifiche attribuzioni lui conferite dall'art. 5 dello Statuto (in materia di esteri e difesa), una preponderante influenza nella conduzione degli affari generali dello Stato, interpretando letteralmente il potere di nomina e revoca dei propri ministri, ex art. 65 St. Alb.

L'impianto normativo dedicato dallo Statuto all'Esecutivo, peraltro composto di soli tre articoli, non fu intitolato al «Governo», bensì ai «Ministri», con ciò dimostrando come fosse estraneo alle intenzioni del Re il conferimento al governo di una funzione unitaria e autonoma, in qualche modo distinguibile da quella del vertice dinastico dello Stato⁵³.

L'impostazione interorganica testé ricostruita avrebbe, invero, comportato puntuali conseguenze teorico-generalistiche sul regime giuridico degli atti del sovrano.

Alla luce di una tale verticalizzazione del potere, la compartecipazione ministeriale all'emanazione dei provvedimenti regi si sarebbe risolta inevitabilmente in un contributo essenzialmente protocollare⁵⁴, certamente privo d'incisività sulla determinazione dell'*an* e del *quomodo* delle decisioni del monarca.

Gli atti regi, dunque, si mantennero a lungo atti semplici, e non già complessi (o duumvirali): date le superiori premesse, la funzione della controfirma avrebbe dovuto intendersi, al più, come asseverazione ministeriale della non manifesta collisione del contenuto dell'atto stesso con il sistema costituzionale statutario.

L'emersione del Governo come organo dotato, nell'architettura istituzionale, di una più spiccata personalità venne, nondimeno, resa possibile dall'"apertura di credito"

⁵³ Fu solo in via di prassi, infatti, che il Consiglio dei Ministri riuscì a guadagnarsi un ruolo meno ancillare nella dialettica con la monarchia sabauda: scenario comunque impostosi discontinuamente, ove si pensi ai sopradetti fallimenti del metodo collegiale, soprattutto nelle materie che qui occupano.

⁵⁴ Sostiene C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 2000, 93, come i Ministri risultarono per lungo tempo avvinti al Re da un'autentica subordinazione gerarchica, e dunque «sforniti di una propria autonomia del volere»; d'altro canto, è lo stesso autore a puntualizzare come nessun indice normativo tratto dallo Statuto avrebbe autorizzato a supporre la volontà del Re d'introdurre «un reggimento di tipo parlamentare». La constatazione è coerente con le osservazioni di C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 381 ss., a mente della quale «il monarca costituzionale [nelle monarchie costituzionali] ha ancora un potere effettivo, e la sua volontà personale vale ancora qualcosa e non si forma nel parlamento», e di M. SIOTTO PINTOR, *Della responsabilità dei Ministri e dell'autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, in *Foro ita.*, II/1907, 370, secondo cui lo Statuto «fu redatto in vista di un regime costituzionale in senso stretto», sebbene nelle intenzioni del Re il sistema scaturente dalla proclamazione dello Statuto avrebbe dovuto atteggiarsi in senso costituzionale (puro), come segnalato da G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, Torino, 1913, 604.

concessa dallo Statuto nei confronti del Parlamento, da cui derivò una graduale emancipazione del gabinetto dall'incombente – e un tempo egemone – figura del Re⁵⁵.

La prassi costituzionale (quantomeno alle porte del ventesimo secolo) evolvette nel senso di un'accresciuta autoconsapevolezza parlamentare delle proprie funzioni, la quale si trasmise all'Esecutivo⁵⁶.

Acquisita, invero, l'esatta dimensione e direzione dei rapporti di forza tra sovrano e Camere, il Gabinetto non avrebbe potuto incarnare una mera cinghia trasmissiva di decisioni assunte altrove, e isolatamente: la ritenuta responsabilità governativa innanzi alle Assemblee, infatti, si sarebbe risolta in una forma di responsabilità oggettiva, qualora l'Esecutivo avesse dovuto rendere conto al Parlamento di scelte interamente formatesi senza il proprio apporto sostanziale⁵⁷.

Se fu la prassi costituzionale ad accentuare gradatamente la caratura del Parlamento, dotando contestualmente il Governo d'un più efficace armamentario utilizzabile nell'interlocuzione con il sovrano, quest'ultimo conservò sempre il potere di revocare il gabinetto⁵⁸, forte della titolarità monocratica del potere esecutivo (sancita dalla Carta

⁵⁵ In tal senso depone la riflessione di V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1951, 15, per il quale l'inciso «i Ministri sono responsabili», di cui all'art. 67 St. Alb, avrebbe dovuto intendersi come implicita responsabilizzazione dei medesimi innanzi al Parlamento, essendo per il resto ovvia la loro responsabilità nei confronti del monarca.

⁵⁶ Circa la propensione del sistema in favore dell'organo rappresentativo militano le considerazioni di G. ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, in *Filangeri* XXIV/1899, 481 ss., e di S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, op. cit., 210.

⁵⁷ Secondo G. MOSCA, *Teorica dei Governi e Governo parlamentare*, UTET, Torino, 1982, 152, il Parlamento giunse ad esautorare il Re, mentre T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, Società Editrice Libreria Vallardi, Milano, 1923, 270, afferma come il sovrano avrebbe dovuto essenzialmente «annuire [...] a qualsiasi proposta dei Ministri»: non diversamente da uno *yes man*, come oggi potremmo dire. La perentorietà delle concezioni da ultimo richiamate, tuttavia, non persuade: più convincente, invece, l'impostazione di D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Scritti di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1966, 11 ss., per il quale, il sovrano non perdettero mai completamente la propria influenza, come invece avrebbe dovuto qualora la forma di Stato del Regno d'Italia fosse stata ispirata ad autentico parlamentarismo. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare*, op. cit., 145 ss., peraltro, avrebbe successivamente sostenuto la tesi per la quale dallo Statuto albertino era derivata la definitiva neutralizzazione del ruolo costituzionale della monarchia: eventualità forse non del tutto coerente con la rassegna di episodi compiuta nelle precedenti pagine.

⁵⁸ Sulla rilevanza di tale potere, peraltro suscettibile di declinarsi anche implicitamente (con la nomina di un nuovo gabinetto) ovvero indirettamente (mediante la rassegnazione delle dimissioni del governo in carica, qualora richieste e ottenute dal Re), v. E. CROSA, *La monarchia*, op. cit., 125, nonché M. S. SHUGART – J. M. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Il Mulino, Bologna, 1995, 35 ss., per il quale la concomitante adesione del Parlamento sarebbe stata richiesta solamente al momento della nascita degli Esecutivi, non anche in vista della loro sopravvivenza, dipendente sola dalla volontà del sovrano, e C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, CEDAM, Padova, 1973, 147 ss., in cui la decisività del potere di revoca degli esecutivi viene apprezzata – a contrario – dall'analisi dell'inesistenza di un'analoga attribuzione in favore del Presidente della Repubblica.

del 1848), e parimenti cosciente dell'indefettibilità del proprio coinvolgimento (anche soltanto esteriore⁵⁹) nel processo di formazione della volontà governativa.

La dinamica dei rapporti di forza fra i vertici istituzionali del Regno è stata efficacemente qualificata come reversibile⁶⁰: il sovrano – altrimenti detto – avrebbe goduto in qualsiasi momento del potere di sciogliere il Parlamento, se del caso nominando un gabinetto compiacente⁶¹, unitamente al quale dar seguito ai propri intendimenti, e fronteggiare l'eventuale ostilità delle Camere (foss'anche della sola assemblea elettiva).

Laddove la nascita degli Esecutivi avrebbe dovuto riscontrare la convergente volontà del Capo dello Stato e del Parlamento, non sarebbe stato richiesto un (parimenti duale) *contrarius actus* per causarne il venir meno: di talché è plausibile affermare come la volontà della Corona fosse necessaria e sufficiente per la prosecuzione dell'attività dei gabinetti in carica.

Traendo le fila del discorso, dunque, emerge la figura di un monarca pienamente inserito nella vita istituzionale del Regno⁶²: gli istituti della nomina e revoca dei Ministeri, della gestione dello strumento militare, della conduzione della politica estera anche all'insaputa – o contro – gli orientamenti parlamentari restituiscono un quadro maggiormente affine alla forma di governo costituzionale pura, anziché a quella parlamentare in senso stretto.

⁵⁹ Non è chiaro, a questo proposito, quanto ancora valga la sottolineatura delle differenze tra dimensione formale e sostanziale del diritto (costituzionale): in ogni caso, essa non andrebbe mai sovrapposta alla distinzione intercorrente fra regola e prassi, poiché all'unicità del precetto potrebbe certamente corrispondere una molteplicità di sue concretizzazioni pratiche, tutte compatibili con la norma, e non necessariamente idonee a modificarla o sostituirla.

⁶⁰ L'aggettivazione fu coniata da S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1946, 6 ss., sebbene fosse convincimento dell'Autore la prevalenza dell'organo parlamentare anche nella vigenza dello Statuto albertino.

⁶¹ È, forse, questa la presa d'atto più significativa, in merito alla natura della forma di governo statutaria: le considerazioni empiriche circa la maggiore o minore effettività dell'azione parlamentare sul proscenio istituzionale del Regno – pur imprescindibili, al fine di cogliere l'aderenza della prassi al testo costituzionale – non possono scalzare il dato, contemporaneamente normativo e fattuale, della spettanza regia del potere di revocare il (proprio) gabinetto. Ove, infatti, si ponga mente al combinato disposto dell'esclusiva appartenenza al monarca del potere esecutivo, e della possibilità, a lui riconosciuta, di provocare la caducazione del Governo per volontà unilaterale, ne discendono notevoli implicazioni, così riassumibili: il Re dispone (tecnicamente) del suo gabinetto, e sebbene le alterne maggioranze parlamentari possano condizionarne, con variabile intensità, le valutazioni circa la sopravvivenza dell'Esecutivo, è innegabile come sia costituzionalmente assicurato al monarca il potere di rimuovere il Ministero in carica, senza necessità di una conforme indicazione proveniente dalle Camere.

⁶² Sull'equivoco provocato dalla sottovalutazione dei margini d'incidenza istituzionale conservati dalla Corona sabauda, nonostante la progressiva evoluzione – in senso parlamentare – della forma di governo monarchica, v. le efficaci osservazioni di M. PERINI, *Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo*, in *Dir. quest. pubb.*, XIII/2013, 633 ss.

È lecito – e, anzi, opportuno – storicizzare la relazione fra Re, Governo e Parlamento, allo scopo di considerare la propensione, di volta in volta assunta dalla “bilancia istituzionale”, in favore di un particolare organo statutario ovvero dell’altro: e proprio le conclusioni maturate in applicazione di tale metodo d’indagine consentono di constatare come le prassi dell’epoca abbiano attuato e sviluppato quanto contenuto *in nuce* fra le pieghe normative dello Statuto, senza mai sostituirsi alla lettera della costituzione del 1848 (circostanza destinata, peraltro, a rimanere giuridicamente indifferente, se non per il caso in cui si dimostrasse che le convenzioni e la prassi costituzionali fossero evolute in consuetudini, idonee a vincolare gli attori istituzionali anche in deroga ai riferimenti testuali).

Si ponga mente – a tacer d’altro – all’esiziale irremovibilità con cui il Re Vittorio Emanuele III avrebbe denegato la propria sottoscrizione dello stato d’assedio, proposta dall’on. le Facta⁶³ nel 1922 (vale a dire in un torno di tempo ormai di molto successivo all’entrata in vigore dello Statuto, e dunque ormai in grado di risentire dell’eventuale sedimentazione di consuetudini costituzionali più favorevoli alle assemblee camerali).

La metamorfosi in senso esclusivamente parlamentare della forma di governo del Regno d’Italia non si compì mai del tutto, dunque, e il Re continuò a rappresentare, fino all’avvento del fascismo (e anche oltre), la fonte dinastico-ereditaria di legittimazione di un ordinamento costituzionale in senso classico (o duale), alternativa a quella rappresentativa, notoriamente affidata al meccanismo elettorale (d’investitura dei membri della Camera dei deputati)⁶⁴.

⁶³ Su cui, v. *supra*.

⁶⁴ A dimostrazione della plausibilità del ragionamento sin qui condotto, si guardi all’esautorazione di Benito Mussolini, avallata dal Gran Consiglio del Fascismo nella seduta notturna del 25 luglio 1943 ma disposta dal Re, con successiva designazione a capo del governo del gen. Badoglio.

In quella drammatica vicenda si rintraccia inequivocabilmente la persistente conservazione, da parte del monarca, dei poteri costituzionali – di revoca e nomina dell’Esecutivo – a lui spettanti a norma dello Statuto del 1848. Ma vi è di più: Vittorio Emanuele III non si limitò a allontanare Mussolini dal Governo, ma ne ordinò l’arresto, senza incontrare resistenze esecutive, né fra le gerarchie del regime né tra le forze dell’ordine incaricate di provvedervi. Qualora, a metà del 1943, fosse davvero intervenuta una mutazione ordinamentale idonea ad espungere la Corona dal panorama istituzionale (come adombrato – pur senza concordia di vedute in merito alla relativa tempistica – dai sostenitori della relegazione fascista del monarca a mero “cerimoniere di Stato”), alla lettera della carta del 1848 non avrebbe potuto riconoscersi più alcuna funzione concretamente precettiva (appunto a seguito della sua dismissione, ipoteticamente operata dal fascismo); il reale corso degli avvenimenti, tuttavia, ci restituisce uno scenario ben diverso: indipendentemente dalla parentesi fascista, il Re ha saldamente trattenuto il godimento delle proprie prerogative, e della circostanza egli si manifesta consapevole.

La presa d’atto di cui sopra, peraltro, offre la sponda ad ulteriori considerazioni concernenti l’ascrizione alla dinastia regnante di responsabilità (non soltanto morali, ma soprattutto) giuridiche in merito alla piega (internamente dispotica e internazionalmente aggressiva) fatta intraprendere da Mussolini al Regno

Ciò premesso, il destino della Corona sarebbe stato deciso in misura determinante dall'avvenuta, supina accettazione del regime dispotico da parte della monarchia: scevre da preconcepite ostilità nei riguardi del sovrano, le forze protagoniste della lotta di liberazione furono nondimeno costrette ad appurare come il sistema politico contro cui esse avevano deciso di spendersi (insieme ai suoi nefasti effetti, economico-sociali e politici) erano stati favoriti – o quantomeno resi possibili – dalle debolezze e compiacenze della Casa regnante, assai difficilmente divincolabile, pertanto, dalla condotta osservata nei decenni immediatamente precedenti.

Divenne, allora, subito chiaro come il discorso sul futuro della monarchia in Italia non avrebbe potuto emanciparsi dallo scrutinio del passato politico della Corona: le conclusioni tratte a seguito di una tale premessa, ormai consacrate alla storia, condussero al definitivo mutamento in senso repubblicano della forma di Stato⁶⁵.

Orbene, è proprio la riflessione inerente alle responsabilità del Capo dello Stato sabaudo sui rapporti intrattenuti con l'apparato fascista, così come sulle misure da lui assunte (o meno) in quella fase storica, a condurre ad un indefettibile sviluppo del ragionamento: se il Re fosse stato un mero simulacro istituzionale, reliquato della tradizione e sprovvisto d' incisivi poteri di condizionamento dell'evoluzione del Regno e

d'Italia, fin dal momento della riuscita marcia su Roma: la scomposta reazione savoiarda alle critiche istituzionali rivolte alle reticenze, alle omissioni, agli opportunismi e alla pavidità della Corona innanzi al consolidamento del fascismo – apripista al più infausto ventennio della storia dell'Italia unificata – costituisce non soltanto il maldestro tentativo della monarchia sabauda di sbarazzarsi di un ingombrante passato, ma la riprova di quanto avvertita fosse, nella società e nella (rinascente) politica italiana della transizione alla democrazia, il tema della responsabilità del Re per il contegno serbato al cospetto del regime fascista: in proposito, v. C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, 3 ss., ma anche G. ROMITA, *Dalla Monarchia alla Repubblica*, Mursia, Milano, 1966, 24 ss., nonché R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2002, 249, e M. PERINI, *Il Capo dello Stato dall'Italia liberale al fascismo*, op. cit., 621 ss. Non persuade, a questo proposito, la ricostruzione proposta – ad esempio – da S. BERTOLDI, *Colpo di Stato. 25 luglio 1943: il ribaltone del fascismo*, Rizzoli, Milano, 1996, *passim*, a mente della quale la defenestrazione coattiva del capo del partito fascista integrò gli estremi di un *golpe* monarchico nei confronti dell'allora capo del governo: affinché possa aderirsi alla tesi in commento, infatti, andrebbe dimostrato il compiuto e irrevocabile superamento dei precetti statutari ad opera del regime fascista, circostanza ben lontana dall'effettivo andamento dei rapporti interorganici, anche a seguito dell'ascesa di Mussolini al potere. Più aderente alla realtà risulta, al contrario, ritenere che Vittorio Emanuele III abbia speso, in quei concitati frangenti, il potere – appunto spettante al sovrano, e tipico di una monarchia limitata – di revocare il vertice del proprio gabinetto (sebbene con esiziale ritardo): fra le varie interpretazioni possibili della sua decisione, invero, deve privilegiarsi quella per la quale – in assenza di univoche indicazioni di segno opposto – l'epilogo della parabola fascista sia stato determinato in coerenza con l'ordinamento costituzionale all'epoca vigente, anziché in forza di un salto ordinamentale (ancorché provvidenziale).

⁶⁵ Era stata, in ultima analisi, compromessa pressoché inesorabilmente la fiducia nell'istituzione monarchica: il venir meno della "filiale" buona disposizione d'animo nei confronti della famiglia sabauda (qui intesa come vertice dello Stato italiano, ad investitura ereditaria) è descritto da D. BARTOLI, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Longanesi, Milano, 1961, 61.

dei suoi organi costituzionali, sarebbe stato velleitario e ingeneroso interrogarsi circa la responsabilità del medesimo negli anni della svolta autoritaria⁶⁶.

Può, dunque, sostenersi come l'eliminazione della figura del Re dal sistema costituzionale dell'Italia post-bellica rappresentò la prima, vera occasione d'attivazione della responsabilità politica nei confronti della monarchia sabauda⁶⁷: un risultato preparato fin dalla prima costituzione provvisoria⁶⁸ – contenente l'anticipazione del successivo referendum costituzionale e della susseguente convocazione di un'Assemblea costituente⁶⁹ – le cui clausole, cristallizzando giuridicamente il Patto di Salerno⁷⁰, convertirono il monarca in un mero residuo del precedente ordinamento, ormai privato d'ogni potere⁷¹, e concretamente sostituito dal Luogotenente del Regno⁷², le cui attribuzioni sarebbero state fatte oggetto di una lettura comunque restrittiva⁷³.

Nondimeno, se al referendum del 2 giugno 1946 va ascritto innanzitutto l'effetto della rimozione dalla trama della nascente Repubblica di organi nominalmente sovrani⁷⁴, è

⁶⁶ Quel tema classico del costituzionalismo (come rammenta C. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino; Bologna, 1964), consistente nell'indagine sui rapporti fra potere e responsabilità, irrompe definitivamente sulla scena politica in questo torno di tempo: lo segnala M. PERINI, *Il Capo dello Stato nella transizione*, op. cit., 708. Lo stesso P. CALAMANDREI, *Introduzione*, in AA. VV., *Comm. sist. alla Cost. ita.*, a cura di P. CALAMANDREI – A. LEVI, Barbera, Firenze, 1950, XCIII, d'altra parte, aveva messo in evidenza come quello della responsabilità del monarca aveva rappresentato uno dei grandi argomenti di dibattito della transizione costituzionale.

⁶⁷ G. SARAGAT, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 26 giugno 1946, in <http://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/Assemblea/sed002/sed002nc.pdf>, afferma in Assemblea costituente come «La vittoria della Repubblica [sia stata] la sanzione di un passato funesto».

⁶⁸ Emanata con D.l. lgt. 151/1944, e reperibile all'indirizzo <http://www.parlalex.it/pagina.asp?id=282>.

⁶⁹ La *ratio* del percorso normativo finalizzato al superamento della dittatura è stata individuata da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1970, 24, nella percezione d'inadeguatezza e delegittimazione della monarchia italiana alla conservazione di un ruolo istituzionale nel nuovo assetto dello Stato defascistizzato.

⁷⁰ Cui il Re tributa acquiescenza con il proprio proclama del 12 aprile del 1944, letto a Radio Bari: cfr., sul punto, V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1991, 30. Sull'immodificabilità unilaterale del Patto, da parte del re, v. G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, I/1946, 61 ss.

⁷¹ Dunque, un sovrano senza sovranità, come evidenziato da G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, 355 ss.

⁷² La sua innocuità è rilevata da P. CALAMANDREI, *Introduzione*, op. cit., CXV. Sul luogotenente del Regno, v. I. FASO, *Luogotenenza*, in *Enc. dir.*, XXV, Giuffrè, Milano, 1975, 96 ss., e A. ORIGONE, *Luogotenenza*, in *Nss., d. it.*, IX, UTET, Torino, 1968, 1113 ss.

⁷³ In argomento, v. C. MORTATI, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1972, 227 ss.

⁷⁴ Il tangibile mutamento di vedute in merito, percepibile nel contenuto impresso dai costituenti alla nuova Legge fondamentale, ha indotto gli studiosi a transitare da un concetto "organico" di sovranità (*id est*: quale attributo spettante ad un soggetto ben individuato) ad un'idea "assiologica" della stessa: si è sostenuto, in tal modo, che la sovranità appartenga ai «valori immodificabili» (come affermato da G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli,

pur vero che – sul piano sostanziale – non siano mai scomparse le attribuzioni a suo tempo conferite al “sovrano” del previgente ordinamento (come si vedrà nel prosieguo della trattazione).

Fin dal discorso d’insediamento del primo Capo provvisorio⁷⁵, on. De Nicola⁷⁶, non sarebbero mancati, peraltro, riferimenti al rapporto con le potenze alleate⁷⁷ – pur nell’estrema cautela con cui il medesimo volle esercitare i propri poteri, anche in considerazione del rispetto personalmente serbato nei riguardi della monarchia sabauda⁷⁸ – a riprova di come non fosse considerato indebito l’interessamento negli affari esteri da parte dell’organo interinalmente posto al vertice dello Stato, pur

Torino, 2005, 98 ss., e più recentemente in ID., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 3 ss.) ovvero ai «diritti» (come ritenuto da A. MORRONE, *Teologia economica vs. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e “diritto costituzionale globale”*, in *Quad. cost.*, IV/2012, 829 ss.

⁷⁵ Cfr., a riguardo, *Atti dell’Assemblea costituente*, seduta del 15 luglio 1946, in <http://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/Assemblea/sed004/sed004nc.pdf>.

⁷⁶ Sulla figura di Enrico De Nicola, v. A. GIACONE, *Enrico De Nicola e la transizione istituzionale tra Monarchia e Repubblica (1944-1946)*, in *Laboratoire ita.*, XII/2012, 279 ss.

⁷⁷ Quantunque troppo rapidamente dimenticato, Enrico De Nicola svolse un ruolo cruciale nella dinamica del passaggio istituzionale dalla monarchia (e dal fascismo) alla repubblica democratica del 1948: fu lui, infatti, ad ideare la soluzione della luogotenenza, quale meccanismo istituzionale in grado di sbloccare l’*impasse* determinata dall’inconciliabilità tra le posizioni del sovrano, refrattario all’abdicazione, e quelle dell’“esarchia” del Comitato di liberazione nazionale, irremovibile innanzi alla propria richiesta di definitivo e ufficiale allontanamento di Vittorio Emanuele dal panorama della vita pubblica italiana.

Proprio nella formulazione a Vittorio Emanuele III della proposta di luogotenenza, da conferire al figlio Umberto, può ravvisarsi – pur nell’ovvia consapevolezza dell’estrema fluidità dello scenario politico immediatamente successivo all’armistizio, e della conseguente indefinitezza e parziale sovrapposibilità dei poteri esercitati dai diversi attori istituzionali della transizione post-fascista – la prima dimostrazione del coinvolgimento di un Capo dello Stato non monarchico nella politica estera italiana: De Nicola, infatti, assunse un ruolo attivo e propositivo nella tenuta dei rapporti tra la Corona (ormai depotenziata) e le potenze alleate (con in testa gli Stati Uniti), maggiormente bendisposte nei riguardi della monarchia – forse valutata dagli angloamericani, per ragioni di continuità istituzionale, come più funzionale al ripristino della normalità post-bellica in Italia – non dando seguito alle pressioni statunitensi di conservazione della Corona al vertice dello Stato, ed anzi escogitando una terza via (ancorché provvisoria) fra abdicazione e perpetuazione dello *status quo*: un dettagliato resoconto di quei frangenti, e delle motivazioni alla base delle scelte praticate all’indomani della caduta del fascismo, è offerto dallo stesso E. DE NICOLA, nei suoi *Appunti* manoscritti, ora conservati a cura dell’ARCHIVIO STORICO DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, busta 11, fasc. 40.

⁷⁸ Di «eccessivo scrupolo d’imparzialità» discorre L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 40.

nell'incertezza del quadro istituzionale ancora in divenire⁷⁹, e nonostante l'intervenuta (formale) archiviazione dell'esperienza statutaria⁸⁰.

⁷⁹ Circostanza che lo stesso De Nicola non avrebbe mancato di osservare, a conclusione della sua presidenza: il giurista avrebbe, infatti, affermato come «ardua [fosse] stata l'azione del capo provvisorio dello Stato in un periodo senza Costituzione, perché l'antica – per quanto mantenuta in vigore 'in quanto applicabile' – non poteva più essere praticamente osservata nella mutata forma istituzionale e la nuova non era stata ancora elaborata, discussa e votata. [...] Ed è motivo di conforto che in questo periodo transitorio, privo di norme scritte, non si sia verificato nessun caso che desse luogo a critiche e interpretazioni discordi»: testualmente, E. DE NICOLA, *Appunti* manoscritti, op. cit., busta 11, fasc. 30/b.

⁸⁰ Fin dalla prima costituzione provvisoria, e precisamente con l'art. 2, d. l. lgt. 151/1944, l'ipotesi di un ritorno allo Statuto venne scalzata irrevocabilmente, e Umberto di Savoia acconsentì – nell'esercizio dei poteri a lui «delegati», dunque non posseduti in prima persona – a devolvere al popolo italiano la scelta della forma istituzionale dello Stato, da esprimersi a suffragio universale, diretto e segreto, successivamente alla cessazione delle ostilità: lo rammenta C. MORTATI, *Scritti sulle fonti*, op. cit., 211.

SECONDO CAPITOLO

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NEI RAPPORTI FRA I POTERI.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Spunti di riflessione a partire dal dibattito sul Presidente della Repubblica in Assemblea costituente. – 3. L'impoliticità del Capo dello Stato: il rischio di un equivoco? – 4. *Segue*: Alla ricerca della neutralità in Costituzione. – 5. Il Presidente fra norma e prassi: gli ultimi tasselli del mosaico normativo.

1. Premessa.

È invalsa l'opinione secondo cui il Presidente della Repubblica italiana, all'esito della razionalizzazione post-bellica della forma di governo – pervasa dall'impellente esigenza di scongiurare per il futuro il ritorno della dittatura e la correlata inazione parlamentare – sia stato dotato di scarsa autonomia decisionale, e circondato di altri soggetti istituzionali, incaricati d'interagirvi necessariamente, allo scopo d'impedire concentrazioni di potere¹.

Quante delle superiori istanze, ampiamente discusse in Assemblea costituente, siano state il frutto della diffusa percezione di una Corona ormai screditata, e inadeguata alla titolarità della posizione di vertice dello Stato ha formato oggetto di disamina nelle precedenti pagine²: in quelle seguenti, tuttavia, si tenterà di dimostrare come siano

¹ Fin dall'esperienza del Capo provvisorio dello Stato, il vertice dell'ordinamento post-autoritario venne concepito come uno degli organi distintivi della nuova forma di governo, anziché alla stregua di soggetto fondamentale della forma di Stato: l'inerzia regia nel contrasto alla deriva dittatoriale condusse, fin dai primi momenti successivi alla destituzione di Mussolini, alla limitazione dei poteri del monarca, e alla sua sostituzione con un luogotenente più simile ad un alto funzionario pubblico che ad un esponente della dinastia regnante: in proposito, v. V. ONIDA, *Costituzione provvisoria*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1989, 339 ss.

² Si consideri, in argomento, l'impetoso giudizio formulato dal convinto monarchico B. CROCE, *Scritti e discorsi politici (1941-1943)*, Laterza, Roma-Bari, 1963, 43, secondo il quale «Il re, dopo Mussolini, rimane il vero e il maggiore rappresentante del fascismo. Pretendere che l'Italia conservi il presente re è come pretendere che un redivivo resti abbracciato con un cadavere. Lui doveva andare via come atto di sensibilità morale. Il re si è congiunto corpo e anima al fascismo ed ha assunto una responsabilità maggiore di Mussolini. Mussolini era un povero diavolo ignorante, corto di intelligenza, ubriacato da facili successi

possibili – *de iure condito* – letture alternative della figura presidenziale e dei suoi concreti svolgimenti.

Allo scopo di offrire spunti per una rimeditazione del posizionamento dell'organo qui considerato, e conseguentemente comprenderne la direzione più recentemente imboccata nelle materie degli esteri e della difesa, sarebbe preliminarmente opportuno evitare di estendere al Presidente le perplessità insorte con riferimento ai poteri esercitati dal sovrano nel previgente ordinamento.

Se una delle tesi di fondo che permea il presente lavoro è quella della sussistenza di un autonomo margine di manovra presidenziale quanto agli affari esteri e allo strumento militare – come parrebbero attestare alcune vicende occorse anche ultimamente, e di cui si darà conto nel prosieguo – la sua compatibilità con la distribuzione costituzionale dei poteri può essere affermata nel momento in cui si ponga mente ai meccanismi d'investitura del Capo dello Stato, e alla disciplina apprestata dalla Legge fondamentale in merito all'esercizio delle sue funzioni.

Prima di procedere, però, all'analisi delle disposizioni della Carta del 1948 da cui ricavare elementi utili a sostegno dell'argomento proposto, è consigliabile confrontarsi con alcuni degli attributi usualmente riferiti al Capo dello Stato, ripercorrendo succintamente la discussione – condotta in sede di stesura della Costituzione repubblicana – nell'ambito qui esaminato, al fine di verificare se gli stessi rappresentino suoi indefettibili modi di essere, o piuttosto il risultato di modi di... voler intendere l'organo, talvolta inidonei a coglierne l'essenza.

2. Spunti di riflessione a partire dal dibattito sul Presidente della Repubblica in Assemblea costituente.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, fu subito percepita una certa sfuggevolezza della funzione presidenziale emergente tra le pieghe dell'articolato.

demagogici, laddove il re era stato accuratamente educato e aveva governato un'Italia libera e civile. Il re sta tentando di ricostituire in Italia, nel Regno del Sud, un regime fascistico per proteggere la dinastia».

Meno controverso poteva ritenersi il solo dato topografico: nel contesto della Parte II – dedicata all’ordinamento della Repubblica – al Presidente era riservato il Titolo II, collocato fra quelli relativi al Parlamento e al Governo³.

Per il resto, poche sarebbero risultate le certezze circa i confini dei poteri presidenziali.

In merito alla preposizione nella carica, pur essendo ritenuto pacifico il ricorso al meccanismo elettorale⁴, concordemente ai caratteri del nuovo Stato repubblicano, l’opzione favorevole all’elezione indiretta⁵ prevalse sulla proposta d’investitura popolare⁶, avanzata dal presidente della c.d. “Commissione dei settantacinque”, incaricata della stesura del progetto di costituzione, su cui si sarebbe successivamente concentrato il dibattito in Assemblea⁷.

Scartata la formula dell’elezione diretta del Presidente, per timore di una ripresentazione delle disfunzioni tragicamente sperimentate dall’Austria weimeriana⁸, la soluzione introdotta venne concepita come corollario della scelta, operata dalla Costituente, in favore della forma di governo parlamentare⁹.

L’esclusione di un sistema presidenziale – tipico degli Stati Uniti – venne suggellata dall’approvazione dell’ordine del giorno sottoposto ai “settantacinque” dall’on.

³ V. E. ORLANDO, nella sua *Prefazione* al volume AA. VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura del SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Colombo, Roma, 1949, 13, richiama un’affermazione di Meuccio Ruini, da cui ritengo desumibili due assunti. Nel sostenere, infatti, come «Il capo dello Stato [sia] regolatore ed equilibratore fra tutti i poteri ed organi dello Stato, compreso il Parlamento [il corsivo è mio]», egli mostra d’associare al Capo dello Stato il concetto di *pouvoir modérateur*, che successivamente andrà incontro ad una notevole fortuna; nel contempo, tuttavia, egli mette in guardia fin dappprincipio avverso il rischio di una sovraesposizione del Parlamento, testimoniando l’avversione maturata in Assemblea costituente nei riguardi di un sistema da cui sarebbero potute derivate tendenze assemblearistiche, idonee a compromettere il corretto andamento dei rapporti fra i diversi poteri dello Stato.

⁴ Secondo G. U. RESCIGNO, *Art. 83*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 9 ss., fra i principi inderogabili della disciplina costituzionale in materia di ordinamento dello Stato.

⁵ Circa la distinzione tra elezione diretta, indiretta e di secondo grado, v. L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta*, op. cit., passim *del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, IV/1968, 1530 ss.

⁶ Caldeggiata dagli on. Tesauero e Lucifero, rispettivamente nelle sedute del 19 dicembre 1946 (v. A. C., VIII, 1740 ss.) e del 21 gennaio 1947 (intervento raccolto in A. C., I, 132 ss.).

⁷ M. RUINI, nella *Relazione del presidente della Commissione sul progetto di costituzione della Repubblica italiana*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1947, 10, avrebbe affermato come «alcuni pochi, ed io sono fra essi, ritenevano che, senza arrivare alla identificazione americana col capo del governo, fosse da ammettere la designazione del Capo dello Stato da parte del popolo, per dargli una maggiore autonomia e per stabilire un potere più durevole e più saldo, in mezzo alle fluttuazioni di forze e di partiti, che non consentono facilmente decise prevalenze e sicurezza di governi fra tutti i poteri ed organi dello Stato».

⁸ Lo puntualizza C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1976, 525 ss.

⁹ Si v., al riguardo, E. TOSATO, *Intervento* nel corso della seduta del 19 dicembre 1946, in A.C., VIII, 1748 ss., nonché – fra i numerosi contributi dottrinali – C. FUSARO, *Le radici del semipresidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, 163 ss.

Tommaso Perassi, intervenuta nel settembre 1946¹⁰, anche in considerazione del consolidamento del ruolo costituzionale dei partiti politici, cui avrebbe dovuto ritenersi spettante, in via prevalente, il compito di concretizzazione della sovranità popolare¹¹.

Non ebbe seguito, a tal riguardo, la previsione di un organo straordinario, da convocare al solo scopo di provvedere all'elezione presidenziale¹², mentre fu preferita la convocazione delle Camere riunite, integrate da "grandi elettori" regionali¹³.

La *vexata questio* della rieleggibilità del Capo dello Stato – alla cui rievocazione nel dibattito scientifico ha contribuito la circostanza del secondo, seppur breve, incarico assolto dal Presidente Napolitano – deve innanzitutto confrontarsi con l'inesistenza, in Costituzione, di divieti espliciti di rielezione¹⁴, i quali avrebbero potuto prestarsi, peraltro, a diverse interpretazioni¹⁵.

Nel recente passato, alcuni studiosi hanno insistito sull'opportunità della scelta, operata dall'Assemblea costituente, di evitare riferimenti positivi all'unicità del mandato presidenziale, decisione determinata – a detta degli stessi – dalla necessità di non offrire argomenti testuali in favore della totale irresponsabilità politica del Capo dello Stato¹⁶:

¹⁰ Così sancendo la prevalenza della tesi maggiormente preoccupata all'idea di derive plebiscitarie: si considerino, in proposito, le osservazioni di P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, CEDAM, Padova, 1977, 114.

¹¹ Lo sostiene M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998, 13.

¹² La circostanza è richiamata da P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, 194.

¹³ Come deliberato dall'Assemblea nella seduta del 21 gennaio 1947: cfr., in proposito, A. C., I, 135. Per un commento sul modello prescelto dai costituenti, v. P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente*, op. cit., 81 ss.

¹⁴ In Assemblea costituente, le posizioni espresse in ordine al numero di mandati esperibili dal Presidente della Repubblica furono oggetto di ripensamento da parte delle forze politiche rappresentate al suo interno. Mentre, infatti, in un primo momento il le sinistre avevano avversato, per il timore di concentrazioni di potere, l'eventualità di un Presidente rieleggibile – ipotesi non osteggiata, di contro, dalla Democrazia cristiana – nel successivo turno di tempo lo stesso on. Togliatti (v., in argomento, il suo intervento formulato nel corso della seduta del 21 gennaio 1947, raccolta in A. C., VI, 136 ss.) si disse favorevole alla rielezione, purché non immediata: la mediazione fra le due posizioni condusse, infine, alla rimozione di qualsiasi riferimento alla rinnovabilità (o meno) della carica presidenziale.

¹⁵ Secondo M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 509 ss., infatti, esso può giovare all'esercizio delle funzioni presidenziali secondo canoni d'imparzialità; nel contempo, tuttavia, isolando il Presidente dalle forze politiche, potrebbe indurre nello stesso la convinzione di una propria autonoma legittimazione, diversa da quella propria del circuito Parlamento-Governo, contribuendo ad aumentarne – forse smisuratamente – i poteri.

¹⁶ È l'opinione avanzata da G. U. RESCIGNO, Art. 85, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 64 (cui adde M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 520; contra, A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985, 173): la tesi, peraltro, sembra confidare nell'idoneità della rielezione (e – ancor di più – della mancata rielezione) ad azionare – favorevolmente o meno – i meccanismi di responsabilità politica nei confronti del candidato alla carica elettiva di volta in volta considerato, sebbene oggi giorno la persuasività della tesi in discorso non sia più scontata.

diversamente, infatti, la tesi favorevole a quest'ultima sarebbe stata indirettamente avallata.

Quanto alle attribuzioni presidenziali contemplate in Costituzione, è ragionevole affermare come, proprio in riferimento ai poteri del Capo dello Stato, le “potenzialità inesprese” del testo costituzionale non furono solamente valutate con favore, ma vennero altresì propiziate apertamente¹⁷.

Pur essendo escluse forme straordinarie d'intervento presidenziale sul corso degli eventi istituzionali, la titolarità del compito di rappresentante l'unità nazionale avrebbe consentito all'organo di adattare il concreto svolgimento delle proprie funzioni all'esigenza di fornire quelle «prestazioni di unità» idonee a tutelare la continuità dell'esperienza ordinamentale¹⁸.

Venendo, ora, all'ambito qui esaminato, anche in tema di potere estero e militare del Presidente l'Assemblea si avvale di formule piuttosto ampie e scarsamente dettagliate, conferendo all'organo monocratico il potere di dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere, attribuendogli il comando delle Forze armate e la presidenza del Consiglio supremo di difesa (art. 87, IX c., Cost.), nonché quello di ratificare – previa, se richiesta, l'autorizzazione delle Camere – i trattati internazionali, e di ricevere e accreditare i rappresentanti diplomatici (art. 87, VIII c., Cost.).

In merito alla questione concernente la ratifica dei trattati internazionali¹⁹, scartate tanto la proposta di riservare al Parlamento il monopolio della stipulazione degli accordi

¹⁷ Lo stesso M. Ruini, infatti, avrebbe affermato come «Il Capo dello Stato, quale risulta dal progetto, non è il fannullone che sembra all'onorevole Orlando. L'elenco delle funzioni che gli abbiamo date non è scarso e lieve. [...] Voglio ancora sottolineare che, al di sopra dei poteri, ben considerevoli, che gli abbiamo dati, il Presidente della Repubblica *ha funzioni, meno definite, e perciò più ampie*, di persuasione, di equilibrio, di supremo arbitrato; *che possono essere utilissime al paese*» (il corsivo è mio). Il passaggio è tratto dal suo *Intervento* svolto nel corso della seduta di mercoledì 12 marzo 1947, reperibile in <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed059/sed059nc.pdf>.

¹⁸ Il concetto di «prestazione d'unità» come *ubi consistam* del ruolo spettante al Presidente della Repubblica è piuttosto ricorrente: S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/immunita/0011_ceccanti.pdf, rinvia nella sent. 1/2013 della Corte costituzionale una conferma dell'esigibilità – nei confronti del Capo dello Stato – di un'attività unificatrice (alla garanzia della cui effettività sarebbe preordinato il ricavato divieto di sottoposizione del Presidente della Repubblica all'intercettazione di comunicazioni tra presenti ovvero di conversazioni telefoniche).

¹⁹ Sulla natura giuridica della ratifica dei trattati, alternativamente qualificata – in dottrina – come atto complesso ovvero composto, v. rispettivamente M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Jovene, Napoli, 1980, 45, secondo cui il Presidente della Repubblica, a mezzo del proprio atto di ratifica, concorrerebbe «alla formazione dei trattati e alla determinazione dell'indirizzo

internazionali²⁰ quanto quella di sancire la nullità dei trattati segreti²¹, e recepitava l'istanza di subordinazione della ratifica all'autorizzazione parlamentare²² – ancorché in casi specifici²³ – in Assemblea costituente la tematica non venne fatta oggetto di particolari attenzioni, all'atto dell'approvazione dell'articolato finale.

In questo ambito, ritengo spetti al Capo dello Stato il potere di orientare gli atti sostanzialmente governativi – qualora presupponenti la sua partecipazione obbligatoria, come accade per la ratifica – in vista della loro maggiore rispondenza alle esigenze della Costituzione: nel procedere alla ratifica del trattato, ad esempio, compete necessariamente al Presidente della Repubblica sincerarsi dell'effettiva natura dello strumento pattizio a lui sottoposto, il completamento del cui *iter* negoziale ben potrebbe necessitare del previo assenso parlamentare alla ratifica, la quale – in ipotesi – il Governo potrebbe non aver interesse a sollecitare.

politico» nonché G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1965, 198 ss. e G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV/1951, 938 ss.

²⁰ Suggerita dall'on. Conti, favorevole all'estromissione del Governo dal relativo procedimento (in evidente discontinuità rispetto al contesto statutario): v. A. C., VII, 907.

²¹ Sul presupposto della tendenziale irrilevanza, per l'ordinamento internazionale, di una norma interna (ancorché di rango costituzionale) comminatoria della nullità di uno strumento pattizio comunque valevole – e, dunque, impegnativo – secondo il diritto dei trattati: in tal senso, AA. VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura del SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, op. cit., 156.

²² Circa la natura giuridica della legge di autorizzazione alla ratifica, due sono gli orientamenti frontistanti della dottrina: mentre gli internazionalisti sostengono una lettura svalutativa della legge *de qua* tale solo formalmente poiché priva di carattere normativo, i costituzionalisti prediligono una sua riconsiderazione in chiave attuativa o correttiva dell'indirizzo politico, sostenendo la tesi della sua preordinazione al co-interessamento parlamentare nel “treaty-making process”: in materia, v. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, 38 ss., ma anche A. BARBERA, *Gli accordi internazionali, tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.*, III/1984, 439 ss., per il quale la legge autorizzativa integrerebbe ciò che altrimenti mancherebbe alla sola volontà governativa ai fini del compimento dell'*iter* della negoziazione internazionale. Analoghe riflessioni maggiormente propense all'inclusione della legge in questione fra gli atti d'indirizzo e non di mero controllo sono svolte da P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 184 ss.

²³ L'evoluzione del dibattito in argomento si caratterizzava per una singolare oscillazione di posizioni, a riprova della delicatezza della questione: in un primo tempo, infatti, l'on. Tosato suggerì la doverosità della ratifica per ogni tipologia di accordo internazionale – opzione la quale avrebbe prodotto, in concreto, lo stesso effetto conseguente all'eventuale devoluzione alle Camere, anziché al Governo, della competenza alla negoziazione degli strumenti pattizi – ma l'on. Perassi avrebbe proposto una versione meno sistematica della “ratifica presidenziale autorizzata”: orbene, ancorché non immediatamente prevalente all'interno della seconda Sottocommissione, la scelta di circoscrivere – con sufficiente margine di precisione – i casi di necessaria emanazione parlamentare della legge autorizzativa della susseguente ratifica ricomparve per mano del Comitato di redazione (curiosamente spintosi all'introduzione di una variante di merito, e non solo stilistica, all'articolato costituzionale), per poi essere licenziata affermativamente dal voto del *Plenum*: v., in proposito, A. C., VIII, 1314.

Si ponga mente, ad esempio, alla categoria dei trattati di carattere (principalmente) commerciale, in cui si rinviene la tipologia più rappresentativa di accordi internazionali perfezionabili in forma c.d. “semplificata”²⁴.

In casi come questo, l’atto convenzionale potrebbe stipularsi senza alcun coinvolgimento – nella fase conclusiva del relativo procedimento – delle Camere o del Capo dello Stato: poiché, infatti, il *proprium* degli accordi contratti con modalità semplificate è quello di permettere l’omissione delle formalità di ratifica, tanto il Presidente quanto il Parlamento non verrebbero coinvolti nella negoziazione internazionale.

Orbene, proprio in ipotesi siffatte emerge pienamente l’*ubi consistam* del ruolo di garanzia politica assolto dall’istituzione presidenziale²⁵: laddove il Capo dello Stato, più dettagliatamente, si avvedesse del contenuto comunque politico di un accordo fra la Repubblica ed uno Stato estero²⁶, prossimo al perfezionamento in forma semplificata, egli avrebbe il potere-dovere d’interessarne il Parlamento, avvalendosi tanto dei suoi generali poteri d’interlocuzione informale con i restanti attori dell’ordinamento²⁷, quanto – in caso di persistente refrattarietà governativa al coinvolgimento del Parlamento lungo la via del perfezionamento dello strumento pattizio – mediante l’esercizio del potere di messaggio, ex art. 87, II c., Cost.²⁸

²⁴ Riferisce S. CASSESE, *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 229, come in Assemblea costituente venne espressamente caldeggiata una competenza riservata dell’Esecutivo alla conduzione – e successiva, formale, conclusione – della stipulazione dei trattati commerciali, di talché non sarebbe eterodosso constatare il ricorso a tale più snella modalità di conclusione di accordi internazionali.

²⁵ Il pieno coinvolgimento del Presidente della Repubblica nella supervisione della stipulazione dei trattati è affermato, fra gli altri, da G. DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, III/1984, 499.

²⁶ Al fine di consentire al Capo dello Stato l’elaborazione di consapevoli determinazioni in merito alla politica estera del Paese, quale organo destinato a manifestarsi anche nelle forme della «magistratura di persuasione» egli sarebbe titolato a ricevere un costante flusso informativo dal Ministero degli esteri circa le scelte e gli atti di rilievo internazionale assunti dal potere esecutivo: ne dà conto G. NEGRI, *La direzione ed il controllo democratico della politica estera in Italia*, op. cit., 57 ss.

²⁷ Attraverso un ampio strumentario, di cui compie una rassegna F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza*, op. cit., 128, includendovi interviste, lettere, comunicati-stampa, dichiarazioni attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, rese nel corso di manifestazioni ufficiali nello svolgimento di funzioni ufficiali ovvero nello svolgimento di funzioni simboliche [ecc.].».

²⁸ Il potere in questione, peraltro, condividerebbe il crisma della formalità con le esternazioni cc. dd. “atipiche”: v., in particolare, M. DOGLIANI, *Il “potere di esternazione” del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI, Il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss.; *contra*: L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, op. cit., 221.

Una funzionalizzazione delle esternazioni del Presidente all’assolvimento della sua funzione di garante politico è sostenuta da T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo*, a cura di G. SILVESTRI, op.cit., 152.

L'intervento presidenziale scongiurerebbe, dunque, il rischio di un'indebita marginalizzazione delle Camere, al cospetto di un accordo internazionale politicamente impegnativo, sebbene adottato avvalendosi di un procedimento alternativo a quello ordinario.

D'altra parte, che un trattato rubricato quale "commerciale" (e conseguentemente ritenuto suscettibile d'adozione in forma semplificata) possa rivestirsi d'implicazioni politiche è cronaca del tempo presente: basterà, a tal riguardo, considerare quanto acceso sia stato il dibattito relativo alla negoziazione del *Comprehensive economic and trade agreement* fra Canada e Unione Europea²⁹, attualmente sottoposto alla ratifica da parte degli Stati membri dell'U.E.³⁰, e già oggetto di espresse riserve nazionali³¹, oltretutto di un lacerante confronto – squisitamente politico – tra opposte visioni economico-sociali delle relazioni transatlantiche³².

²⁹ Definitivamente licenziato, in sede comunitaria, con il voto favorevole del Parlamento europeo intervenuto nel febbraio 2017, il Trattato si propone l'abbattimento di buona parte delle barriere – tanto normative e tributarie quanto tecniche – attualmente gravanti sugli scambi commerciali fra lo Stato nordamericano e i Paesi membri dell'Unione: l'obiettivo viene perseguito innanzitutto attraverso l'abolizione dei dazi doganali insistenti in materia di "import-export", quindi mediante la rimozione delle restrizioni di natura tecnica circa la tipologia dei prodotti movimentati in ambo le direzioni, e la previsione di un apparato di tutela dei marchi "notevoli" (vanto dell'esportazione europea, e principalmente italiana), nonché tramite l'istituzione di un'istanza giurisdizionale specializzata, cui afferiranno giudici di carriera provenienti dagli Stati coinvolti dall'accordo, e competente in punto di sindacato della legittimità delle limitazioni, eventualmente introdotte – anche in forza di atti di normazione nazionale – dai Paesi contraenti, al godimento, da parte di imprese transfrontaliere, dei diritti e delle libertà loro concessi dall'*Agreement*: una compiuta descrizione del Trattato, corroborata da riferimenti statistici, è rinvenibile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01006396.pdf>, a cura del SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (Camera in seno alla quale è attualmente in corso l'esame del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica), ma anche la documentazione rinvenibile in http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_it.htm (a cura delle istituzioni comunitarie).

³⁰ Cfr., a riguardo, A. S. 2849 (XVII legislatura), recante norme in materia di «Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di partenariato strategico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il Canada, dall'altra, fatto a Bruxelles il 30 ottobre 2016; b) Accordo economico e commerciale globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles il 30 ottobre 2016, e relativo strumento interpretativo comune», il cui esame è stato concluso, in sede referente, dalla III Commissione permanente "Affari esteri ed emigrazione" il 27 giugno 2017, e risulta attualmente al vaglio dell'Aula.

³¹ Si consideri, ad esempio, il dissenso inizialmente formalizzato dal Parlamento della Regione (a prevalenza francofona) della Vallonia – entità federata del Regno del Belgio, circa la possibilità che il Parlamento federale belga assentisse alla ratifica del Trattato: impasse sbloccata soltanto a seguito dell'introduzione di tre dichiarazioni interpretative in ordine ad alcune clausole dell'accordo; per una più completa disamina della problematica, v. G. MENEGUS – M. MALIN, *La piccola Vallonia e il futuro del CETA*, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2016/11/11/la-piccola-valloniae-il-futuro-del-ceta/>.

³² Una celere rassegna delle questioni più spinose sottese alla stipula del Trattato è offerta da F. SPINELLI, *L'accordo con il Canada ha tirato fuori il meglio e il peggio dell'Ue*, rinvenibile in <https://www.internazionale.it/opinione/francesca-spinelli/2016/10/26/ceta-vallonia-canada-ue>.

Nondimeno, l'intrinseca politicità di accordi internazionali solo apparentemente neutri rispetto alle grandi questioni del dibattito politico (e, dunque, affatto incidenti rispetto alle scelte d'indirizzo elaborate dai competenti organi costituzionali) era emersa già in occasione delle trattative concernenti il T.T.I.P., attualmente arenatesi (ma forse non definitivamente³³).

Il tema della compatibilità fra democraticità dei processi decisionali e assunzione di vincoli sovranazionali (anche in materia economica) interroga, a ben vedere, sempre più energicamente la riflessione costituzionalistica, interpellando le istituzioni statali circa la compatibilità fra gli obblighi scaturenti dagli accordi sottoscritti e i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano³⁴.

Interpretare l'inciso concernente la «natura politica» dei trattati ratificabili solo a seguito dell'autorizzazione ex art. 80 Cost. si risolve, allora, in una valutazione inevitabilmente dotata di politicità, di cui il Capo dello Stato, tuttavia, si avvale al solo scopo di garantire il corretto instradamento dei rapporti tra Governo e Parlamento: così ripristinando, di volta in volta, la primazia della Costituzione, e rifiutando – se del caso – l'emanazione dell'atto di ratifica sottopostogli dall'Esecutivo.

Ove egli facesse uso di detto potere al fine di rappresentare propri apprezzamenti circa la conduzione degli affari esteri, e le specifiche risultanze dell'intercorsa negoziazione fra gli Stati pattuenti, non saremmo al cospetto di un'ingerenza indebita qualora l'addentellato del giudizio presidenziale fosse quello di riaffermare il dettato costituzionale, nella fisiologia delle relazioni interorganiche³⁵.

³³ Il *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, già oggetto di resistenze da parte di ambo i candidati alla presidenza statunitense nel corso delle ultime elezioni presidenziali (v., in argomento, F. SPINELLI, *Piccoli e grandi no al trattato commerciale tra Europa e Stati Uniti*, in <https://www.internazionale.it/opinione/francesca-spinelli/2015/07/29/trattato-commerciale-europa-stati-uniti-contestazioni>), appare oggi destinato ad una ripresa dei negoziati (v. il resoconto concernente la conclusione del quindicesimo ciclo di negoziati sull'accordo http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155484.pdf, a cura del TRANSATLANTIC TRADE & INVESTMENT PARTNERSHIP ADVISORY GROUP).

³⁴ Avuto riguardo, ad esempio al Trattato di libero scambio transatlantico fra U.S.A. ed Europa, la dimensione costituzionalistica delle criticità rivenienti dall'accordo è indagata – *ex alteris* – da A. MEUWESE, *Constitutional Aspects of Regulatory Coherence in T.T.I.P.: an E.U. perspective*, in *Law and Contemp. Problems*, IV/2015, 153 ss., nonché da G. VAN HARTEN, *Sovereign Choices and Sovereign Constraints. Judicial Restraint in Investment Treaty Arbitration*, Oxford University Press, Oxford, *passim*.

³⁵ Sorprende, pertanto, la disinvoltura con cui S. CASSESE affermi come «nessuno neg[hi] che il Capo dello Stato abbia il diritto di esercitare un controllo di opportunità politica prima di ratificare il trattato», secondo quanto affermato in *L'VIII comma dell'art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 231.

Si consideri, a tal proposito, come il testo dell'art. 80 Cost. approvato dall'Assemblea costituente – senza particolari discussioni all'interno del *plenum* – richiami separatamente una serie di materie (potenzialmente interessate da accordi internazionali) di cui non sarebbe ragionevolmente discutibile la caratura politica: le modificazioni territoriali o legislative, a tacer d'altro, rappresentano pacifici oggetti dell'attività politica, ma – ciò nonostante – i costituenti ritennero di enuclearle rispetto al generico riferimento ai «trattati internazionali di natura politica».

Esistono, allora, pattuizioni internazionali politicamente connotate – sebbene non necessariamente attinenti, per materia, ai tradizionali ambiti del dibattito politico – la cui perimetrazione, a norma della nostra Legge fondamentale, andrebbe compiuta “in negativo”: dopo aver escluso di trovarsi in presenza d'un accordo ricadente all'interno delle ipotesi testualmente dettagliate dall'art. 80 Cost. – come tali, obbligatoriamente implicanti *ab origine* l'assenso parlamentare alla ratifica – andrebbe saggiata la coloritura politica dello strumento normativo sovranazionale, al fine di determinare la necessità o superfluità del coinvolgimento delle Camere nell'*iter* perfezionativo dell'accordo stesso.

Laddove il Governo non ritenesse, per leale collaborazione, d'applicare estensivamente l'articolo in discorso, così da rimettere al vaglio del Parlamento tutti (o quasi) i trattati internazionali in corso di ratificazione, l'esautorazione delle Camere potrebbe *in limine* esser scongiurata dal Capo dello Stato.

In assenza, però, di parametri costituzionali maggiormente esplicativi del concetto di trattato avente «natura politica», la valutazione del Presidente della Repubblica – ancorché teleologicamente preordinata alla salvaguardia delle attribuzioni parlamentari di controllo *sul* Governo, e concorso *con* esso nella definizione dell'indirizzo generale – sarebbe caratterizzata da più ampi margini di discrezionalità: un apprezzamento politico, sebbene funzionale alle esigenze di legalità costituzionale.

Il controllo presidenziale sul contenuto del trattato ratificando potrà esprimersi, inoltre, nelle forme della mancata autorizzazione alla presentazione governativa alle Camere del

disegno di legge recante l'assenso parlamentare alla ratifica³⁶, ovvero nel diniego di promulgazione della legge autorizzatoria eventualmente approvata³⁷.

Giungendo, ora, alla disamina delle competenze presidenziali in materia militare, anche su questo versante la riflessione in Assemblea costituente non fu particolarmente ampia³⁸.

Si è già avuto modo di considerare come, a norma delle previsioni statutarie, il sovrano sabaudo detenesse il monopolio nella conduzione degli affari esteri e di difesa del Regno, e che una delle principali innovazioni offerte dal mutamento, in senso repubblicano, della forma di Stato italiana attenne precipuamente al regime giuridico (e politico) di formazione e attuazione delle decisioni in siffatta materia, ormai ispirato a un ben diverso paradigma: quello della distribuzione delle competenze in luogo del loro accentramento, prima sussistente in capo alla Corona (e all'apparato dirigente emanazione della stessa, compreso il Gabinetto, privo di autonomia – strutturale e funzionale – rispetto al monarca³⁹).

La seconda Sottocommissione nulla obiettò innanzi alla proposta di rimettere al Capo dello Stato il comando di tutte le forze armate, mentre più controversa fu l'eventualità di riservare direttamente al Parlamento l'investitura del Capo di Stato Maggiore, poi scartata

³⁶ Il Presidente potrebbe opporre il proprio rifiuto alla presentazione del menzionato disegno di legge anche per motivi di mera opportunità, secondo parte della dottrina (v., fra gli altri, V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati*, Maggioli, Rimini, 1989, 178. Più oculata appare, tuttavia, la posizione di M. FRANCHINI, *La potestà estera*, op. cit., 59, per il quale gli apprezzamenti sarebbero consentiti soltanto al fine di valutare la compatibilità delle clausole pattizie con i supremi interessi dello Stato.

³⁷ Sebbene alcuni autori abbiano segnalato le criticità di una tale operazione (si consideri, ad esempio, la posizione di G. NEGRI, *La direzione ed il controllo democratico della politica estera in Italia*, op. cit., 51, cui *adde* S. M. CICONETTI, *La promulgazione delle leggi*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1988, 116), la quale andrebbe – dunque – impiegata con prudenza: la legge di autorizzazione alla ratifica, infatti, è pressoché inemendabile, e un suo respingimento presidenziale (comunque espressivo di una disapprovazione del Capo dello Stato nei confronti della politica estera del Governo) aprirebbe a due scenari alternativi: le Camere potrebbero abbandonare il proposito di dar seguito allo strumento pattizio, così recependo le riserve del Capo dello Stato; ma ben potrebbero – di converso – licenziare nuovamente la legge di autorizzazione (soprattutto nel caso di maggioranze coese al proprio interno, e unite al Governo da un solido vincolo fiduciario), cristallizzando un conflitto fra Legislativo e Presidente della Repubblica, in cui quest'ultimo verrebbe posto innanzi ad un *aut aut* fra dimissioni ovvero promulgazione della legge di autorizzazione alla ratifica; con eccezione delle ipotesi di attentato alla Costituzione o di alto tradimento, esse sole – forse – giustificative di un ulteriore arroccamento presidenziale nella propria volontà di non procedere alla ratifica dell'accordo internazionale (altrimenti doverosa).

³⁸ Lo segnala G. DE VERGOTTINI, *Il IX comma dell'art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 246.

³⁹ S. LABRIOLA, *Il comando supremo delle Forze armate: vincoli di sistema, limiti e prassi politica, nella prospettiva dell'ordinamento democratico delle Forze armate*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, 66, ricorda la sostanziale egemonia monarchica nella «direzione politica della gerarchia militare».

sul presupposto della preferibilità di una sua nomina governativa, come tale sindacabile dalle Camere in virtù del rapporto fiduciario⁴⁰.

Dai lavori della prima sezione della seconda Sottocommissione sembrava, dunque, delinearsi un ruolo presidenziale non meramente onorifico nel settore della difesa: anche l'introduzione di precisazioni relative alle modalità operative di realizzazione, da parte del Capo dello Stato, del supremo comando dello strumento militare non trovò sufficienti consensi in Sottocommissione, e venne accantonata, soprattutto con riferimento alla proposta di devolvere la materiale gestione delle Forze armate al Ministro della difesa in tempo di pace, e al Capo di Stato Maggiore in caso di guerra⁴¹.

Quest'ultima figura, nondimeno, venne disciplinata – per la prima volta dopo il referendum del 02 giugno 1946, con il d. lgs. 955/1948, il quale ne dispose la nomina su proposta del Ministro della difesa, la subordinazione funzionale a quest'ultimo, e la titolarità di poteri di proposta (nei confronti del citato Ministro) e di gestione delle Forze armate (quanto ai profili dell'addestramento degli arruolati, dello svolgimento di esercitazioni, della definizione delle linee fondamentali dei piani operativi e dei criteri di difesa dei confini e del territorio statale).

Due anni dopo, la l. 624/1950⁴² – dando attuazione all'art. 87, IX c., Cost. – avrebbe istituito il Consiglio supremo di difesa.

Fin dallo svolgimento del dibattito parlamentare, emergeva l'equivocità della natura e delle funzioni ascrivibili a detto collegio: da un lato, esso appariva maggiormente affine ad un collegio consultivo⁴³, sebbene l'ampia portata dell'art. 1 della legge sembrasse

⁴⁰ V., sulla questione, il resoconto della seduta del 04 gennaio 1947, reperibile all'indirizzo http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed004/sed004nc.pdf.

⁴¹ Secondo V. ILARI, *L'ordinamento dell'alto comando e del Ministero della Difesa*, in AA. VV., *Storia delle Forze Armate italiane dalla ricostruzione post-bellica alla ristrutturazione del 1975*, a cura di C. JEAN, Giuffrè, Milano, 1989, 59 ss., la disposizione costituzionale attribuita al Presidente della Repubblica del comando delle Forze armate avrebbe dovuto leggersi alla luce dei suoi antecedenti storici – del periodo fascista – e in antitesi a questi ultimi: scopo dei costituenti, a suo avviso, avrebbe dovuto ritenersi quello di sottrarre le articolazioni della difesa militare dello Stato all'influenza dell'Esecutivo, affidandone la conduzione al Capo dello Stato.

⁴² Poi abrogata dall'art. 2268, I c., d. lgs. 66/2010.

⁴³ Come sostenuto da G. DE VERGOTTINI, *Il IX comma dell'art. 87*, op. cit., 256, sulla discussione parlamentare pesò il timore di costituire, in questa materia, una sede deliberativa superiore a quella del Governo.

consegnare all'istituendo organo poteri di tipo deliberativo⁴⁴, destinato a concretizzarsi soprattutto mediante emanazione di direttive⁴⁵.

Nella riflessione costituzionalistica, queste ultime sarebbero dotate di vincolatività nei riguardi delle successive determinazioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e dal Consiglio stesso⁴⁶.

È stata, altresì predicata la riconducibilità del Consiglio supremo fra gli organi di indirizzo politico, in considerazione del rapporto instaurato, fra Capo dello Stato ed Esecutivo, dall'art. 87, IX c., Cost.⁴⁷

La questione, ad un più attento esame, si caratterizza per la presenza di un intreccio di profili: solo dopo aver compreso, infatti, a quali conclusioni consenta di giungere l'analisi della composizione soggettiva dell'organo sarà possibile – *de iure condito* – concludere nel senso della natura vincolante o meno delle decisioni consiliari.

L'organo qui esaminato, invero, è formato da membri di diritto (uno dei quali indefettibile, poiché contemplato in Costituzione), la cui funzione è in parte d'indirizzo politico e in parte tecnico-operativa: alla prima categoria di membri del Consiglio appartengono sia il Presidente della Repubblica (ma – si badi – nei termini di cui si dirà appresso) sia il Presidente del Consiglio dei Ministri, unitamente ai titolari dei dicasteri designati dalla legge 624/1950; alla seconda, il Capo di Stato Maggiore della difesa.

Di tale compagine, la componente maggioritaria è evidentemente quella governativa. Dal Ministro della difesa, poi, promana il menzionato Capo di Stato Maggiore (a norma dell'art. 25, I c., d. lgs. 66/2010, recante il Codice dell'ordinamento militare), il quale è posto alle dirette dipendenze del Ministro.

⁴⁴ Spettando, infatti, al Consiglio supremo di difesa la fissazione di direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività concernenti la difesa nazionale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1 e 5 della legge istitutiva: sulle potenzialità derivanti da tale scelta normativa, v. le perplessità di V. ILARI, *L'ordinamento dell'alto comando*, op. cit., 63.

⁴⁵ Ossia di provvedimenti indicativi di un fine da raggiungere, salva la discrezionalità del destinatario in ordine alle misure da impiegare concretamente in vista dell'attuazione del fine prestabilito: in generale, sul tema si vedano i contributi – soprattutto di matrice amministrativistica – offerti da M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol., Giuffrè, Milano, 1993, 315, nonché A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1984, 237 ss., e A. ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F. A. ROVERSI MONACO – F. G. SCOCA, Il Mulino, Bologna, 1998, 234 ss.

⁴⁶ Il riferimento è, in particolare, a G. MOTZO, *Il comando delle Forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1957, 133 ss.

⁴⁷ La tesi è suggerita da A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, 246 ss.

Orbene, si rammenti come le deliberazioni del Consiglio supremo non potrebbero che essere attuate dal Governo stesso – cui compete, insieme al Parlamento, la formulazione dell’indirizzo politico generale (comprensivo di quello militare) – quale soggetto gestore delle risorse economiche e materiali da deputare alle esigenze della difesa nazionale; si consideri, altresì, come la derivazione governativa del Capo di Stato Maggiore pone quest’ultima figura in posizione comunque subordinata al potere esecutivo, fonte della sua investitura al vertice tecnico delle Forze armate.

Alla luce di tali premesse, non si coglierebbe l’utilità dell’avvenuta creazione del Consiglio supremo, se non in virtù dell’apporto che la terza istituzione sua componente – ossia il Presidente della Repubblica – sarebbe in grado di offrire in seno al collegio: ove, infatti, si ritenesse meramente onorifica la funzione esplicata dal Capo dello Stato in occasione delle riunioni del Consiglio di difesa, quest’organo altri non sarebbe se non un duplicato (a base più ristretta) del Consiglio dei Ministri, da cui trarrebbe la quasi totalità dei restanti componenti: senza tralasciare, oltretutto, come non si riuscirebbe a comprendere la parificazione – all’interno del Consiglio – del Capo di Stato Maggiore ai membri del Governo, e segnatamente al Ministro della difesa, a fronte della sua sottoposizione funzionale – al di fuori del Consiglio supremo – alle direttive ministeriali.

Va da sé, dunque, come la chiave di volta cui ricorrere per comprendere *ratio* istitutiva e funzioni del Consiglio vada ravvisata nella presenza, in esso, del Presidente della Repubblica: donde l’interrogativo circa il ruolo ivi dispiegato dal medesimo.

La più diffusa lettura dottrinale del Consiglio supremo ascrive all’organo una funzione consultiva, individuando in tale collegio a rilevanza costituzionale la sede privilegiata in cui assicurare la conoscenza presidenziale dello stato in cui versano le questioni militari del Paese⁴⁸.

⁴⁸ Si veda, in proposito, A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in Consiglio supremo di difesa*, in *Quad. cost.*, II/1987, 244 ss. Le ragioni della natura consultiva del Consiglio sono corroborate, ad avviso della dottrina prevalente, dalla riconoscibilità del suo antecedente storico nel Comitato di stato maggiore generale, cui sarebbe sopravvenuta la Commissione suprema mista per la difesa dello Stato (equivalente ad un comitato interministeriale: cfr., a riguardo, R. D. L. 123/1925), pur nell’originalità della formula concepita dai costituenti: sul punto, v. S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell’ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, 20.

Dello stesso avviso – ma, curiosamente, v. *infra* – P. CALAMANDREI, *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio, al Ministro della Difesa, in confronto con la Costituzione degli S.U.A., dell’Inghilterra, della Francia e della Russia*, in *Quad. C.A.S.M.*, 1950, 18 ss., cui *adde* V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Giuffrè, Milano, 1962, 136, per il quale il «Consiglio può essere considerato al più come uno strumento offerto al Presidente della Repubblica per esercitare i suoi poteri di garanzia, equilibrio e controllo».

La posizione, tuttavia, non persuade.

Da un lato, non si comprende per quali ragioni sarebbe stato costituzionalizzato – nella sola materia in discorso, per quanto indubbiamente delicata – il potere-dovere presidenziale di chiedere e ottenere informazioni, dati e aggiornamenti sulla situazione della difesa nazionale, laddove l'esigenza d'assicurare, in favore del Capo dello stato, un costante flusso informativo è, invece, immanente al sistema, e coesistente all'organo, poiché direttamente funzionale al corretto assolvimento delle attribuzioni spettanti a quest'ultimo: senza dimenticare come, diversamente opinando, si autorizzerebbe la creazione – in danno del Presidente – di un vuoto conoscitivo, in tutti quei settori di suo intervento non coperti da un espresso dovere informativo all'indirizzo del medesimo.

Dall'altro, coglie nel segno la critica, di tipo sistemico, secondo la quale parrebbe piuttosto singolare ascrivere ad un organo presieduto dal Capo dello Stato la funzione di rendere (semplici) pareri al Governo⁴⁹.

L'opposta concezione del Consiglio Supremo come organo d'indirizzo politico nei settori della difesa e del governo dello strumento militare è stata, invece, sostenuta alla luce della peculiare composizione – prevalentemente governativa – dell'organo, il quale si sostituirebbe *ratione materiae* al Consiglio dei ministri⁵⁰.

In questo scenario, anche il Capo dello Stato parteciperebbe *pleno iure* alla formazione dell'indirizzo politico particolare, nelle materie di competenza del Consiglio supremo⁵¹.

Una variante della ricostruzione in commento vedrebbe, poi, nel Consiglio di difesa un organo deputato alla formazione dell'assenso preventivo del Capo dello Stato alle determinazioni dell'Esecutivo in materia di difesa⁵²; tale approccio, a ben guardare, non

⁴⁹ La contestazione si deve a F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale*, op. cit., 249.

⁵⁰ Lo sostengono C. LAVAGNA, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1 gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 188 ss., nonché P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, XI/1955, 809 ss., ad avviso del quale «su tutte le questioni attinenti direttamente [e anche] indirettamente alla difesa nazionale [...] i criteri politici non possono essere fissati dal Governo» (il corsivo è mio, ed è apposto per segnalare la potenziale dirompenza della concezione dell'Autore, in grado di condurre ad un'estesa dilatazione delle competenze del Consiglio supremo).

⁵¹ G. MOTZO, *Il Consiglio supremo di difesa*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961, 436, nell'ipotizzare l'applicabilità al collegio qui esaminato della qualità di «comitato specializzato per la politica militare», sostiene come il medesimo «concorr[a] nella veste di comandante delle Forze armate e rappresentante dell'unità nazionale, all'attività di formazione dell'indirizzo politico militare».

⁵² L'impostazione è proposta da C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani (il potere estero tra segreto e politica)*, vol. II, CEDAM, Padova, 1990, 121, e G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa, con particolare riguardo agli stati di crisi e di emergenza internazionali e interni*, in *Riv. dir. pubbl. scienze pol.*, II/1993, 293 ss.

sembra discostarsi dalla concezione del Consiglio come organo d'indirizzo politico, poiché la sottolineatura – da esso proveniente – delle attività consiliari come attuazione del principio di “leale collaborazione” tra istituzioni non appare in grado d'incidere sul risultato cui detta impostazione perviene: l'affermazione della «cooperazione presidenziale all'estrinsecazione dei singoli atti d'indirizzo politico e governativo», da cui deriverebbe la conseguenza per la quale «gli atti del Consiglio avrebbero valore vincolante anche per il Governo»⁵³.

Ancorché la tesi testé esaminata concretizzi i timori di quegli studiosi sfavorevoli a sostenere le ragioni di un Presidente della Repubblica compartecipe dell'indirizzo politico⁵⁴: intravedo, però, alcuni margini per argomentare la compatibilità costituzionale della tesi in discorso, a condizione di recuperare – ai nostri fini – quella diversa accezione del concetto d'indirizzo (già in precedenza richiamata in questo scritto) secondo cui spetterebbe al Capo dello Stato il tracciamento dell'indirizzo politico-costituzionale.

È pur vero – e sarà meglio considerato nel successivo capitolo – come la prassi abbia frequentemente offerto occasioni di protagonismo del Consiglio di difesa, *id est* del suo Presidente, quale componente in grado di delineare la personalità dell'organo in parola⁵⁵: tale evidenza storica, tuttavia, potrebbe presentare profili disarmonici rispetto al ruolo a mio avviso ascrivibile al Capo della Repubblica italiana, quale interprete delle istanze di unità nazionale, e invero dei valori costituzionali – al di là delle contingenze della dialettica politica⁵⁶ – nell'azione dei restanti poteri dello Stato, con cui egli si rapporta.

⁵³ Il periodo riferito è tratto da S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa*, op. cit., 154.

⁵⁴ A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa*, op. cit., 249 ss., sostiene la lettura del Consiglio come sede elettiva di co-partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico militare del Paese.

⁵⁵ Per una doviziosa disamina della storia del Consiglio, con accurate riflessioni – anche dogmatiche – sull'organo in discorso, v. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*, e in part. 225 ss., ove l'Autore apertamente asserisce l'avvenuto coinvolgimento del Capo dello Stato nell'elaborazione delle politiche di sicurezza.

⁵⁶ Sostiene M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, consultabile in <http://www.rivistaaic.it/un-giroscopio-costituzionale-il-presidente-della-repubblica-dal-mito-alla-realt-passando-per-il-testo-della-constituzione.html>, 15 ss., come «il Presidente [abbia] un'obbligazione di interpretazione della lunga durata [della Costituzione] che è sconosciuta al Parlamento e al Governo, chiamati a confrontarsi anzitutto con la contingenza. Le correnti profonde della società civile, le invarianti della storia nazionale (più numerose di quanto il tumultuoso succedersi degli avvenimenti faccia intravedere): sono questi i materiali nei quali il capo dello Stato deve scavare per cogliere la sostanza di quella comunità politica la cui unità egli rappresenta ai sensi dell'art. 87 della Costituzione». Lo studioso rifiuta, infine, la riconduzione del Capo dello Stato fra gli organi adibiti al controllo costituzionale, e – con particolare riferimento alla posizione presidenziale nei confronti del Governo – sostiene la tesi della legittimazione democratica del Presidente, in uno alla qualificazione di tutti i suoi atti come formalmente complessi (sebbene non necessariamente

Ritengo vada consentita la partecipazione del Presidente della Repubblica all'assunzione di scelte d'indirizzo, sempreché il contributo da lui offerto consista nel trasfondere, all'interno della decisione, il "punto di vista" della Costituzione: in tal senso, non è improprio qualificare anche il Capo dello Stato come organo d'indirizzo (per le ragioni che saranno esaminate nel prosieguo del presente lavoro).

Anche il Parlamento e il Governo sono evidentemente chiamati all'attuazione della Costituzione, ma ben potrebbero discostarsene⁵⁷: il Presidente della Repubblica è tenuto, in tali casi, a (provare a) ricondurre nel solco della Costituzione l'atto in corso di adozione, partecipando – prima del suo completamento – al relativo procedimento d'emanazione.

Egli, più in generale, non soltanto autorizza il Governo alla presentazione dei disegni di legge, ma emana i regolamenti e i decreti governativi aventi valore legislativo; a lui spetta, inoltre, la promulgazione delle leggi (ai sensi dell'art. 87, V c., Cost.).

Il Capo dello Stato, dunque, interviene sempre in una fase antecedente a quella del perfezionamento dell'atto oppure della sua piena vigenza. Ed invero: quanto ai regolamenti e ai decreti, essi costituiscono – al più – degli "schemi" di atto, in mancanza della relativa emanazione; avuto riguardo, invece, alle leggi ordinarie, la delibera parlamentare difetta, in assenza di promulgazione, di un suo puntuale passaggio procedimentale, ineludibile ai fini della piena acquisizione di efficacia (alla cui integrazione, appunto, la promulgazione è preordinata).

Alla luce della scansione temporale in cui si colloca l'intervento presidenziale, è ragionevole ritenere come la Costituzione non abbia riservato al Presidente una funzione di autentico controllo⁵⁸, bensì di compartecipazione alla formazione dell'atto: l'apporto presidenziale, infatti, è costitutivo, necessario e equi-ordinato a quello del Governo⁵⁹, mentre l'atto di controllo è sempre accessorio e secondario.

duali, quanto al loro contenuto) e nega sussistere fra Esecutivo e Capo dello Stato la distinzione intercorrente fra organi di amministrazione attiva e organi di controllo.

⁵⁷ Dei tre organi, infatti, solo del Presidente è detto in Costituzione *cosa sia*, e non soltanto *cosa faccia*, ai sensi dell'art. 87, I c., Cost., e proprio a questa puntualizzazione in chiave ontologica si deve l'individuazione dell'orizzonte entro il quale il Capo dello Stato deve orientarsi, nell'assolvimento delle proprie funzioni.

⁵⁸ Il controllo è «un aspetto dell'agire umano necessariamente secondario ed accessorio, in quanto volto a rivedere o riesaminare o riscontrare un'attività di carattere primario o principale», secondo G. BERTI – L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 298.

⁵⁹ Nel senso che «l'ordinamento configura come parimenti efficienti, rispetto all'effetto giuridico degli atti attribuiti al presidente, la volontà del Governo e la volontà del presidente [stesso]», v. A.M. SANDULLI, *Il*

Per le ragioni che precedono, dunque, è corretto ritenere ben diversa la missione istituzionale affidata al Capo dello Stato e alla Consulta. Sebbene detti organi siano stati solitamente accomunati sotto l'egida della stessa classificazione – quella di garanti, rispettivamente preventivo e successivo, della Carta fondamentale – soltanto la seconda sembra realisticamente appartenere alla categoria dei controlli costituzionali: non soltanto perché «organo di garanzia in senso proprio è unicamente quello che tutela la Costituzione non solo con atti politici o meramente persuasivi, ma con atti giuridici definitivi e vincolanti, che lo rendono il vero e proprio organo di chiusura del sistema»⁶⁰, ma anche perché, partecipando egli formalmente all'adozione dell'atto recante la sua firma, ove in ciò si ravvisasse un controllo di costituzionalità (preventivo), si dovrebbe curiosamente ritenere la Corte costituzionale un giudice di secondo grado, considerata la pacifica possibilità e frequenza con cui atti aventi valore di legge sottoscritti dal Presidente della Repubblica siano sottoposti al giudizio della Consulta (basti pensare ai decreti legislativi).

Esaurita, dunque, la precedente digressione relativa alla natura dell'attività svolta dal Presidente in sede d'adozione dei propri atti, può forse cogliersi il senso della partecipazione presidenziale al Consiglio supremo di difesa, e trarre conclusioni circa la natura del predetto organo.

Nell'elaborazione ed attuazione della politica militare dello Stato si rinviene una materia del tutto peculiare, tanto poiché idonea ad impegnare la Repubblica innanzi alla comunità degli Stati – e, quindi, destinata a riverberare i suoi effetti anche al di là dei confini nazionali – quanto perché relativa all'uso, minacciato o concretizzato, della forza delle armi: è, pertanto, ampiamente opportuno riservare ad un organismo apposito – quale il Consiglio supremo di difesa – separato rispetto al luogo di formazione della politica generale del Governo – ossia il Consiglio dei ministri l'elaborazione delle direttive cui tutti gli attori a vario titolo coinvolti nella gestione dello strumento militare dovranno successivamente soggiacere, inclusi lo stesso Governo e il Capo di Stato Maggiore della difesa, quale vertice operativo delle Forze armate.

Al Capo dello Stato spetterà sincerarsi che l'indirizzo politico contingente del Governo in materia militare non sia solamente rispettoso del dettato costituzionale, ma risulti altresì rafforzativo dei principi (sanciti agli artt. 10, 11, 52, III c., e 117, I c., Cost.) di

Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa, in *Scritti giuridici in onore di F. Carnelutti*, Vol. I, CEDAM, Padova, 1950, 236.

⁶⁰ M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, op. cit., 17.

apertura alla Comunità internazionale, ripudio della guerra come strumento risolutivo di controversie, conformazione democratica dell'ordinamento militare, e osservanza degli obblighi sovranazionali.

Senza voler evidentemente istituire alcuna indebita sovrapposizione concettuale, il Consiglio potrebbe essere accostato – a fini meramente esemplificativi – ad una conferenza di servizi decisoria, in cui i soggetti pubblici partecipanti, tutti portatori d'interessi differenziati e talvolta confliggenti, conferiscono la propria posizione istituzionale allo scopo di concorrere all'adozione di una determinazione conclusiva, la quale – accordata la più ampia considerazione possibile alle istanze di ciascun aderente – si imponga, però, nei confronti di tutti⁶¹.

Nel Consiglio supremo, allora, sembrano rinvenirsi i caratteri propri di un collegio di organi, considerata la disomogeneità dei membri che siedono in esso: mentre ai componenti di matrice governativa compete esprimere la posizione dell'Esecutivo, e al Capo di Stato Maggiore offrire il contributo conoscitivo e operativo proveniente dal graduato più elevato delle Forze armate, al Presidente della Repubblica spetterà concorrere a plasmare le direttive scaturenti dall'attività consiliare, assicurandone la rispondenza ai valori costituzionali, in caso d'eventuale discostamento rispetto ai principi sanciti dalla Legge fondamentale.

Per tali ragioni, non condivido le preoccupazioni esternate da quegli studiosi i quali, mentre contestano al Consiglio supremo di difesa d'aver consentito una sovraesposizione del Presidente della Repubblica, dissentono rispetto alla prassi di far conseguire alle riunioni consiliari l'adozione di direttive vevoli per lo stesso potere esecutivo, ancor prima dello svolgimento di una discussione all'interno del Consiglio dei Ministri: ritengo, al contrario, provvidenziale la preventiva disamina delle questioni militari all'interno del Consiglio di difesa, in conseguenza della delicatezza e potenziale irreversibilità delle scelte destinate ad esservi assunte.

D'altra parte, l'art. 2, I c., d. lgs. 66/2010, iscrive le attività del Consiglio all'interno di una precisa sequenza procedimentale: dapprima, infatti, esso disamina «i problemi generali [anche] *politici* e tecnici attinenti alla difesa nazionale»⁶², quindi stabilisce criteri

⁶¹ In materia, senza pretesa di esaustività, v. M. SANTINI, *La nuova conferenza di servizi dopo la Riforma Madia: dalla L. 7 agosto 1990, n. 241 al D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 1*, Dike, Roma, 2016, *passim*.

⁶² Il corsivo è mio, per sottolineare come – anche in sede di recente riforma dell'istituto – non è parso alieno all'organo un vaglio su temi di natura politica, e non soltanto tecnica.

e direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività comunque riguardanti la difesa stessa, così lasciando intendere come il compito del Consiglio non sia soltanto di tipo istruttorio. A ciò si aggiunga, peraltro, come l'organismo goda – giusta la previsione dell'art. 5 del codice dell'ordinamento militare – della possibilità d'avvalersi di un ampio ventaglio di enti consultivi e informativi, di talché sarebbe singolare conferire al Consiglio la veste di mero organo consultivo (al quadrato!), essendo piuttosto maggiormente aderente al dato normativo – oltretutto più coerente, per quanto sopra detto, con l'ottimale soddisfazione degli interessi coinvolti in materia di difesa e sicurezza – ritenere pertinenti al Consiglio di difesa compiti di natura deliberativa, tenuto aggiuntivamente conto di come la parte maggiormente rappresentativa dei suoi membri appartenga al potere esecutivo, cui è conseguentemente accordata una netta influenza, quanto alla determinazione del contenuto delle deliberazioni consiliari, stante l'assenza di poteri presidenziali di veto.

3. L'impoliticità del Capo dello Stato: il rischio di un equivoco?

Discorrere del Capo dello Stato nelle democrazie parlamentari equivale – nella maggior parte dei casi – ad accostarsi ad alcune frequenti ricorrenze del dibattito costituzionalistico.

Come, infatti, si è visto, piuttosto radicata nella riflessione giuspubblicistica risulta la convinzione secondo cui la Costituzione vigente avrebbe consegnato al nuovo ordinamento un Presidente della Repubblica chiamato a svolgere, con imparziale moderazione, il ruolo di garante del sistema⁶³.

⁶³ Sulla fortuna incontrata, in dottrina, dalla lettura garantistica del Presidente della Repubblica, v. – senza pretesa di esaustività – E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1951, 91 ss., G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 903 ss., ma anche S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: la concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, 88, nonché ID, *La posizione costituzionale del Presidente*, op. cit., 23 ss. (sebbene, circa l'intervenuto mutamento d'opinione dello stesso autore in merito alle modalità esplicative della garanzia presidenziale, v. S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 422 ss., ma anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., 649 ss., e G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 181 ss. Altri significativi contributi sono stati offerti da S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1986, 207 ss., e da E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1997, 301 ss. *Contra*, C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, 237 ss.

Nei passaggi a venire si valuterà in quale misura detta conclusione corrisponda all'idealtipo presupposto dai costituenti, cominciando da un imprescindibile confronto con le più note proprietà di cui il Capo dello Stato sarebbe caratterizzato.

Una delle ricostruzioni maggiormente longeve, al riguardo, è quella secondo cui il Presidente della Repubblica rappresenterebbe un organo costituzionale neutro⁶⁴: locuzione su cui concentrerò adesso l'attenzione.

È stato recentemente osservato⁶⁵ come lo storico tema della neutralità del Capo dello Stato fosse sostanzialmente chiaro nella visione dei più attivi membri dell'Assemblea costituente.

Nella teorizzazione di Benjamin Constant⁶⁶ – a cui si deve la successiva popolarità della formula – il Capo dello Stato eserciterebbe un potere neutro, intermediario e conservatore.

Anche alla luce di una disamina retrospettiva, l'Autore sostenne l'esigenza di un siffatto potere⁶⁷, siccome funzionale alla garanzia della libertà⁶⁸: più precisamente, egli concepì la necessità di un potere neutro al fine di scongiurare il reciproco scavalcamento tra i poteri (soprattutto legislativo ed esecutivo) ovvero la loro ipotetica cooperazione in danno dei governati⁶⁹.

⁶⁴ Sostiene la tesi della neutralità del Capo dello Stato, in particolare, T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Comm. sist., alla Cost. ita.*, op. cit., II, 114; sul punto, però, e in dissenso, v. anche G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica. Dalla neutralità al governo delle crisi*, in AA. VV. *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 459 ss., nonché A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, 70 ss., T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 140, e F. SORRENTINO, *Presidenti della Repubblica e presidenti delle Camere*, in *Quad. reg.*, IV/1995, 1217 ss.

⁶⁵ F. BONINI, *Une force en dehors. Alla ricerca dell'effettività del potere neutro*, in *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, a cura di R. ORRU – F. BONINI – A. CIAMMARICONI, ESI, Napoli, 2013, 24 sostiene come i compromessi costituenti, da cui sarebbe derivata la «stabilità della Carta del 1948», si caratterizzano per una (felice) miscela di equilibrio e ambiguità.

⁶⁶ V., specificamente, B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, in *Écrits politiques*, a cura di M. GAUCHET, Gallimard, Paris, 1997, 305 ss.

⁶⁷ ID., *Cours de politique constitutionnelle*, 3^e éd., Société belge de librairie, Bruxelles, 1837, 2: «L'histoire romaine est, en général, un grand exemple de la nécessité d'un pouvoir neutre, intermédiaire entre les pouvoirs actifs». In argomento, v. anche G. PAOLETTI, *Benjamin Constant e les anciens. Politique, religion, histoire*, Honoré Champion Éditeur, Paris, 2006, 271 ss.

⁶⁸ Compito del potere neutro è, dunque, quello di «défendre le gouvernement de la division des gouvernants, et défendre les gouvernés de l'oppression du gouvernement»: in tal senso, B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays, Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement la Constitution actuelle de la France*, Aubier, Paris, 1991, 335 ss.

⁶⁹ Il passaggio è chiarito da J. P. FELDMAN, *Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant*, in *Rev. franç. de droit const.*, IV/2008, 675 ss., il quale afferma che «soit les deux fonctions se déchirent sans fin, soit elles marchent à l'unisson, mais dans les deux cas au détriment de la Liberté».

Al fine di rilevare la portata – e interrogarsi sull’attualità – delle tesi del pensatore elvetico, occorre intendersi sul significato del lessico da lui impiegato (comparato con quello odierno), e rammentare il contesto politico e istituzionale in cui egli maturò la sua elaborazione dottrinale.

L’Autore sostenne – coerentemente con un approccio che lo caratterizzerà lungo tutto il corso della sua riflessione sul tema⁷⁰ – come «il potere reale [sia] un potere neutro. Quello dei ministri [...] un potere attivo. [...] Il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giudiziario sono tre settori che debbono cooperare, ciascuno nella sua parte, al movimento generale: ma quando questi settori si incrociano disordinatamente, si scontrano e si ostacolano, occorre una forza che li rimetta al loro posto. Questa forza non può essere in uno di tali settori perché servirebbe a distruggere gli altri. Occorre che essa stia al di fuori, che sia, in qualche modo, neutra, perché la sua azione si applichi necessariamente dovunque sia necessario che sia applicata, e perché essa sia preservatrice, riparatrice, senza essere ostile»⁷¹.

L’inciso offre elementi per cogliere il binomio intercorrente fra posizione costituzionale e funzione assoluta dal Capo dello Stato à la Constant⁷².

Le modalità di azione dell’organo teorizzato dallo studioso non sono predeterminate, ma caratterizzate da duttilità e flessibilità d’inveramento⁷³.

Per Constant, il Capo dello Stato è funzionalmente – sebbene non anche topologicamente – preminente rispetto agli altri poteri dello Stato: mentre, dunque, la sua collocazione *en dehors* si giustifica sul rilievo della sua estrinsecità rispetto all’agone

⁷⁰ Sul punto, v. M. BARBERIS, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Il Mulino, Bologna, 1988, in part. 173 ss.

⁷¹ Il passo è tratto da B. CONSTANT, *Principi di politica* (1815), Editori Riuniti, Roma, 1982, 64. Lo studioso propose la teoria della neutralità del Capo dello Stato anche al fine di offrire una plausibile soluzione al dilemma relativo alla giustificabilità stessa di un Capo di Stato (*id est*: della sua esistenza) in un contesto sempre più permeato dall’affermazione della sovranità popolare, la cui ascesa aveva costretto a interrogarsi circa l’effettiva coincidenza tra volontà di tutti e volontà generale: in materia, v. A. GROPPALI, *La volonté de tous e la volonté générale nel pensiero di J. J. Rousseau*, in *Studi Economico-Giuridici della Università di Cagliari*, 1936, 3 ss. Il tema richiamava, peraltro, quello concernente la sovranità e l’imputazione dei poteri sovrani, su cui H. HELLER, *La sovranità. Contributo alla dottrina del diritto dello Stato e del diritto internazionale* (1927), in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987, 122 ss.

⁷² Occorre, a tal proposito, tenere sempre presente come il Capo dello Stato ipotizzato da B. Constant sia monarchico, e monarchico costituzionale il sistema per il quale egli venne pensato nell’elaborazione dell’Autore: lo segnala A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, UTET, Torino, 1987, 480.

⁷³ Donde l’irriducibilità del potere neutro nel potere giudiziario, essendo «impossible de passer d’une autorité discrétionnaire à l’exercice d’une autorité astreinte à des formes», come B. CONSTANT afferma in *Fragments...*, op. cit., VIII, 5, 379.

delle forze politiche, la sua neutralità non gli preclude l'esercizio di quella *potestas* di volta in volta richiesta⁷⁴ per evitare l'altrui travalicamento del principio di competenza, e la vanificazione delle istanze di unità del sistema complessivamente inteso⁷⁵.

Al fine dell'ottimale perimetrazione della concezione patrocinata da Constant è, tuttavia, indispensabile conoscere la latitudine semantica dell'aggettivo che egli associa alla figura del Capo dello Stato.

Come osservato⁷⁶, il concetto di neutralità, nell'accezione corrente al tempo del filosofo di Losanna, implicava l'estraneità ad una contesa o fazione, l'astensione dal proprio posizionamento in ambiti controversi o il patteggiamento fra soggetti belligeranti⁷⁷.

La trasposizione in italiano del pensiero di Constant si sarebbe, però, rivelata meno scontata del previsto, e verosimilmente foriera di alcuni cortocircuiti ricostruttivi, in grado d'influenzare la percezione stessa della riflessione constantiniana.

In francese (anche successiva al tempo in cui visse lo scienziato politico qui considerato) il termine "neutre" è sostanzialmente polisemico, in quanto evocativo di significati la cui espressione è invece affidata, nella lingua italiana, ai distinti lemmi di "neutro" e "neutrale"⁷⁸.

Dal raffronto fra i tre termini in discorso – l'uno francese e i restanti due appartenenti al vocabolario italiano – si evince come la riproposizione pura e semplice della formula constantiniana del «pouvoir neutre» possa aprire la via ad alcuni malintesi: donde l'esigenza di una puntualizzazione.

In sede di traduzione della citata locuzione dall'italiano al francese, sarebbe forse più calzante caldeggiarne uno sdoppiamento: attesa, infatti, l'esistenza – nella nostra lingua – di più aggettivi riconducibili sotto l'egida di un solo vocabolo francese, è giocoforza precisare, al fine di evitare equivoci concettuali, quale accezione di neutralità si voglia

⁷⁴ Di *autoritas* non dissociata dalla *potestas* discorre M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, 13.

⁷⁵ Sulla distinzione tra preminenza per *posizione* e per *funzione*, v. ancora A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, op. cit., 480, e T. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2004, 98.

⁷⁶ Da F. BONINI, *Une force en dehors*, op. cit., 22 ss.

⁷⁷ La definizione può desumersi dalla lettura del *Dictionnaire de l'Académie française*, nella sua quinta edizione, risalente al 1798.

⁷⁸ Secondo il *Dizionario della lingua italiana* Zingarelli 2016, il primo lessema coincide con ciò «che non è né l'una né l'altra di due entità o condizioni opposte o in contrasto fra loro», mentre il secondo è l'attributo di ciò «che non parteggia per nessuno dei contendenti, in una discussione, vertenza, disputa e simili».

attribuire alla formula medesima, laddove impiegata per descrivere la collocazione e le competenze del Presidente della Repubblica.

Mi pare, infatti, che la neutralità possa intendersi in senso statico (ontologico) ovvero in senso dinamico (relazionale).

Nel primo significato, essa rappresenta un tratto caratteristico del soggetto cui accede, motivato dalla sua derivazione, o dal posizionamento all'interno dell'architettura istituzionale coinvolgente il soggetto stesso: in tal caso, il Capo dello Stato è neutro se del tutto avulso dai caratteri peculiari agli altri poteri dello Stato⁷⁹.

Nel secondo significato, la neutralità consiste piuttosto nello smarcamento dell'organo da influenze e condizionamenti di sorta, potenzialmente idonei a comprometterne l'indipendenza di giudizio e la capacità di autodeterminazione, e rende possibile la ricezione dell'espressione di Constant solo a patto di una sua traduzione in termini di «potere neutrale»⁸⁰.

Ritengo – per le ragioni squisitamente giuspositive che tenterò d'illustrare nei successivi paragrafi – che l'idea di un Capo dello Stato dissociato *per collocazione* da ogni altro organo costituzionale non possa essere sostenuta, quantomeno avendo come parametro di riferimento la Costituzione del 1948: al contrario, è mia convinzione che il Presidente della Repubblica, quale delineato dalla nostra Legge fondamentale, sia saldamente radicato all'interno di un *humus* democratico, ancorché provvidenzialmente al riparo – per gli accorgimenti normativi più oltre esaminati – da richieste di *redde rationem*, eventualmente provenienti (anche indirettamente) dal corpo elettorale.

Maggiori possibilità di recepimento sembra dimostrare, al contrario, quella versione della neutralità del Capo dello Stato consistente nella sua equidistanza dagli attori istituzionali “in prima linea” nella formazione ed attuazione delle decisioni d'indirizzo politico: così reinterpretata la neutralità presidenziale, infatti, essa pare più facilmente coniugabile con il modello di organo risultante dall'articolato costituzionale, e dal suo concreto inveramento nella prassi repubblicana.

⁷⁹ Ben si comprende, dunque, come la precisazione per la quale Constant elabora il concetto di «potere neutro» in riferimento alla specifica esperienza della monarchia costituzionale rappresenti un passaggio ineludibile al fine di comprenderne la spendibilità in epoche e contesti ben differenti da quelli del tempo.

⁸⁰ Sull'opportunità di recuperare una maggiore familiarità con il lessico impiegato nell'analisi della locuzione di «potere neutro», v. di recente M. LUCIANI, *A proposito di “La presidenza più lunga” di Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno. Le prestazioni di unità nella presidenza Napolitano*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, IV/2016, 986.

Si aggiunga, al riguardo, una constatazione: la dottrina elaborata da Constant descrive e approva la forma di governo monarchica costituzionale, identificando in essa il reggimento politico maggiormente congeniale alla causa della stabilità nei rapporti fra gli organi costituzionali.

È possibile cogliere, a un più attento esame, le ragioni dell'apprezzamento constantiniano verso la monarchia costituzionale nella natura dualistica del sistema in questione, su cui riposa necessariamente la teoria del potere neutro.

Sebbene lo stesso Autore lasci trasparire l'esportabilità del modello anche in contesti di tipo non monarchico, rimane imprescindibile – ai fini dell'operatività della formula caldeggiata dallo studioso – la sussistenza di una duplice fonte di legittimazione dei poteri pubblici, in mancanza della quale sarebbe impossibile giustificare la derivazione di un potere neutro, tale poiché ammesso all'esercizio delle proprie funzioni (di contemperamento dei restanti poteri) in ragione di una provenienza alternativa a quella squisitamente democratica.

Ciò posto, il trapianto ai giorni nostri della riflessione condotta da Constant colliderebbe con la scomparsa di fonti non democratiche di provenienza dei poteri rassegnati in Costituzione⁸¹.

Né l'impostazione proposta dall'Autore svizzero potrebbe dirsi utile alla descrizione (quantomeno) della forma di governo statutaria, alla luce delle osservazioni svolte nel precedente capitolo, da cui è emersa la titolarità regia – in atto o in potenza – di competenze andanti ben al di là della funzione equilibratrice ritenuta da Constant la sola spettante al Capo dello Stato.

⁸¹ L'estromissione della Corona dall'assetto istituzionale repubblicano produce due conseguenze esiziali sulla ricevibilità dell'impianto constantiniano: da un lato, l'archiviazione del dualismo istituzionale; dall'altro, il tramonto della supremazia topologica di un potere su quelli rimanenti. In Assemblea costituente non mancarono, peraltro, echi dell'impostazione tradizionale, improntata alla (ritenuta) corrispondenza biunivoca tra derivazione dinastica (e permanenza vitalizia nella carica) del vertice dello Stato e sua sistemica neutralità. Una dimostrazione di quanto testé affermato può, ad esempio, rinvenirsi nello scambio polemico intervenuto fra Vittorio Emanuele Orlando e Palmiro Togliatti: mentre il primo palesava la propria insoddisfazione circa l'insufficienza dei poteri conferiti al Presidente dalla nascente Costituzione – all'esito di un giudizio forse troppo ingeneroso, se comparato con l'effettiva evoluzione dell'organo in discorso, nel prosieguo dell'esperienza repubblicana – l'esponente comunista denunciava l'insensatezza della contestazione, giacché in una costituzione non più monarchica sarebbe stato fuori luogo andare alla ricerca di un sovrano: in proposito, v. E. CUCCUDORO, *Il Capo dello Stato quale potere neutro nell'organizzazione costituzionale*, in *Il potere neutro*, op. cit., 60.

A dire il vero, il Presidente della Repubblica non è equiparabile alla figura di Capo dello Stato richiamata dalla formula del «potere neutro»⁸², la cui invalsa trasposizione acritica nel ben diverso contesto repubblicano andrebbe, forse, rimeditata, tanto più ove si pensi ai corollari cui la stessa ha facilmente dato luogo nel dibattito costituzionalistico⁸³.

Fra questi, il precipitato – impostosi pressoché unanimemente – dell’impoliticità del Capo dello Stato repubblicano⁸⁴.

Forse (anche) a causa delle nefaste conseguenze rese possibili dalla forma di governo statutaria, i primi commentatori dell’assetto statuale post-bellico si orientarono ben presto in favore di una concezione garantistica del Presidente della Repubblica, estromettendolo dal circuito dell’indirizzo politico e rinvenendo nell’organo monocratico un avamposto della legalità costituzionale, incaricato di parametrare alle nuove norme costituzionali il comportamento degli altri poteri dello Stato, evitando loro travalicamenti e adoperandosi per la funzionalità globale del sistema⁸⁵.

⁸² C. ROSSANO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Treccani, Roma, 1991, 5 ss., definisce «equivoca» la relativa formula.

⁸³ Molto condivisibilmente sostiene, al riguardo, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia*, op. cit., 458, come il Capo dello Stato sia al più «un potere coinvolto meno degli altri nell’agone politico e quindi più idoneo a fornire soluzioni “obiettive” dei conflitti».

⁸⁴ Su cui, *ex multis*, v. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 111 ss., il quale propone la distinzione tra «limite normativo» e «vincolo nel fine», nonché – con particolare riferimento al Presidente della Repubblica – v. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, op. cit., 931, G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 68, nonché M. CAPURSO, *Democrazia e organizzazione di governo*, Giuffrè, Milano, 1964, 71 ss., e V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, ora in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, 638 e nt. 43, ma anche A. TESAURO, *Le funzioni fondamentali dello Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, I/1957, 548 ss., C. MORTATI, *Intervento*, in *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell’esercizio del potere politico*, a cura dell’ASSOCIAZIONE DEI GIURISTI CATTOLICI ITALIANI, Giuffrè, Milano, 1968, 70, e G. AMATO, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1962, 94 ss.

⁸⁵ Rileva, in proposito, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 68, come fin dal 1949 (cfr., al riguardo, l’autorevole contributo di S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale*, op. cit., 15) fosse stata proposta una ricostruzione in termini garantistici del ruolo presidenziale, inevitabilmente associata ad una concezione monofunzionale della controfirma: pur essendo tutti i principali atti governativi un’emanazione del Presidente della Repubblica (fra gli altri, v. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016, 232 ss.), dunque formalmente presidenziali, la loro natura consisterebbe in quella di atti composti (come ritenuto da S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, op. cit., 447 ss.), attesa la diversa intensità e consistenza degli apporti volontaristici necessari al loro compimento (e, dunque, definibili anche nei termini di atti-procedimento, come segnalato sempre da S. GALEOTTI, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 32, in quanto presupponenti una procedimentalizzazione dell’iter da osservare in vista della loro assunzione, e soprattutto una netta separazione delle funzioni esercitate dagli interlocutori istituzionali preposti – secondo il riparto costituzionale delle competenze – alla relativa adozione).

La tesi appena evocata, tuttavia, sembra prestarsi a due osservazioni critiche: da un lato, l'apparente emersione di un'inversione logica tra potere e responsabilità; dall'altro, la tendenza all'eccessiva semplificazione delle attribuzioni presidenziali.

Quanto al primo profilo, i fautori della concezione garantistica – pur nella diversità dei percorsi argomentativi – rinviengono nell'art. 90 Cost. la dimostrazione dell'impoliticità delle funzioni del Capo dello Stato, a motivo della generale irresponsabilità presidenziale ivi sancita.

L'argomento, tuttavia, prova troppo: anche il sovrano pre-repubblicano, infatti, era irresponsabile ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, essendo la sua persona dichiarata «sacra e inviolabile»: sarebbe, però, evidentemente antistorico desumere dall'intangibilità statutaria del monarca la mancanza di poteri di decisione politica in capo al medesimo⁸⁶.

⁸⁶ Non è – *ça va sans dire* – mia intenzione accomunare le figure del Capo dello Stato in epoca statutaria e repubblicana, ma semplicemente rilevare come non si diano insuperabili impedimenti alla consapevole dissociazione normativa tra potere politico e responsabilità (politica): la scaturigine della seconda dal primo può conoscere eccezioni, e – più in generale – l'asserzione della corrispondenza biunivoca fra l'uno e l'altra (solitamente ricondotta a L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Editeur De Boccard, Parigi, 1928, 832) rischia di offrire una lettura falsata della realtà, partendo dalla fine (la responsabilità) per risalire al principio (il potere). A mio avviso, la sussistenza o meno, in capo ad un determinato organo, di una sfera decisionale di tipo politico deve essere sostenuta guardando innanzitutto alla sua legittimazione alle modalità della sua investitura e alle attribuzioni ad esso conferite dalle norme che lo riguardano, anziché inferire l'effettività ovvero l'apparenza dei suoi poteri sulla sola scorta della sua eventuale responsabilizzazione: non condivido, pertanto, la posizione di L. CARLASSARE, *Art. 90*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 156, più recentemente ripresa da R. BIN, *La controfirma*, in http://www.robertobin.it/ARTICOLI/PDR_controfirma.htm#_ftnref2), per i quali nei sistemi democratici sarebbe impensabile un potere non accompagnato da responsabilità, mentre mi sembra più persuasiva l'impostazione assunta da F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 4 ss., secondo la quale «risulterebbe incompleta una disamina che si fondasse esclusivamente sul grado di responsabilità di un soggetto per comprendere l'estensione del suo potere». D'altro canto, la responsabilità politica non è che un potere istituzionalizzato di critica, cui accede la possibilità di rimuovere (in senso lato) dalla carica ricoperta il soggetto responsabilizzato. Essa, dunque, dà luogo ad uno *status* puntualmente regolato – come attesta G. U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)* in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 1341 ss. – in quanto «pur sempre [...] istituto della Costituzione (scritta e vivente), giuridicamente disciplinato in alcuni suoi elementi costitutivi» [il corsivo è mio]. Non tutte le ipotetiche forme in cui i rapporti tra soggetti di una comunità possono manifestarsi sono destinate, dunque, a configurare altrettante ipotesi di responsabilità, ma soltanto quelle ritenute essenziali alla sopravvivenza del gruppo sociale e alla correlata funzionalità dei suoi organi istituzionali. Ritengo, piuttosto, come anche la responsabilità politica rappresenti – a ben vedere – una responsabilità giuridicizzata, perché giuridici sono i meccanismi che ne consentono l'attivazione (anche perché, qualora azionata in via di fatto, essa rischierebbe di porsi al di là della legalità costituzionale): nulla impedisce, pertanto, all'ordinamento di selezionare solamente alcune delle fattispecie astrattamente suscettibili di originare una responsabilità politica, predisponendo la procedura da osservare per farla valere caso per caso.

L'Autore appena citato chiarisce, poi, come l'art. 90 Cost. rappresenti un paradigmatico esempio di dissociazione tra potere (politico) e responsabilità: «[si possono] avere casi di potere politico senza (effettiva) responsabilità politica (mentre sembra difficile poter concepire una qualche forma di responsabilità politica non connessa in alcun modo al potere politico), [fra cui] quello costituzionalmente ammesso del Capo dello Stato che, pur esercitando alcuni rilevanti poteri politici (primi fra gli altri la nomina del Governo e lo scioglimento delle Camere), è irresponsabile anche politicamente sul piano

È, semmai, più corretto interrogarsi circa le ragioni di una scelta – quale quella compiuta dai costituenti italiani – tradottasi nell'irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica⁸⁷: a tanto mi dedicherò nelle pagine successive, ma non prima di aver chiarito per quali ragioni ritengo l'istituzione presidenziale un *quid pluris* rispetto al ruolo semplicemente preservatore ad essa tradizionalmente ascrivito.

Quanto, poi, al secondo dei profili critici evocati, la teoria poc'anzi presa in considerazione pecca, forse, d'ingenuità, laddove postula una volontà presidenziale essenzialmente monodirezionale.

Essa, infatti, sostiene come l'apporto del Capo dello Stato agli atti presidenziali si risolva sistematicamente in un'ipotesi di (mero) controllo sul contenuto dell'atto stesso, formatosi *aliunde*⁸⁸.

Non risulta, in ultima analisi, condivisibile l'operazione condotta dalla surriferita dottrina, per la quale l'*ubi consistam* delle funzioni del Presidente risentirebbe del combinato disposto di due fattispecie normative: quella volta (in negativo) a sancirne l'irresponsabilità ex art. 90 Cost., e quella disciplinante (in positivo) il regime dei relativi atti, invalidi se non preceduti dal necessario impulso dell'Esecutivo: donde la degradazione dell'attività presidenziale a mero controllo sulla legittimità della proposta governativa⁸⁹.

istituzionale (della responsabilità istituzionale) e tendenzialmente irresponsabile anche in via diffusa» (così, ID, *Responsabilità*., op. cit., *ivi*).

⁸⁷ Già G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, op. cit., 903 ss., rilevava come «nessuna illazione [...] può trarsi dalla irresponsabilità sulla incapacità del Presidente a svolgere una attività politica indipendente. L'essere irresponsabile è, al contrario, la prova che egli, così come i membri del Parlamento, è destinato a svolgere funzioni costituzionali in piena indipendenza»: la tesi assevera la mia convinzione dell'impercorribilità logica del sentiero – invero molto frequentato – lungo il quale si vorrebbe giungere a ritenere il Capo dello Stato politicamente inespressivo, sol perché costituzionalmente al riparo dagli usuali meccanismi di responsabilità politica. Essa, inoltre, rileva un'affinità funzionale tra mandato presidenziale e mandato parlamentare, le cui somiglianze andrebbero riconosciute più apertamente di quanto non sia generalmente avvenuto.

⁸⁸ È, infatti, solo alla luce di una tale passaggio teorico che può spiegarsi l'elevazione, operata da S. GALEOTTI, op. cit., 25 ss., dell'istituto della promulgazione a paradigma del *proprium* di poteri spettanti per Costituzione al Capo dello Stato: egli afferma, infatti, come «La struttura [...] della promulgazione [...] è affatto analoga a quella che l'organo ci rivela costantemente». Di talché potrebbe quasi affermarsi: *ubi praesidens, ibi promulgatio*.

⁸⁹ All'accettabilità della tesi in commento si frappone, a tacer d'altro, la concreta evoluzione dell'ordinamento repubblicano, cui si deve la sostituzione della figura del ministro *competente* a quella del ministro *proponente* (tesi accolta anche dalla manualistica più accreditata, fra cui T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 69). La tesi è stata avanzata anche da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1974, 98, nonché da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 406 ss. (il quale ha espressamente annoverato la configurabilità di atti presidenziali ad iniziativa non-governativa tra i fenomeni assistiti da una consuetudine costituzionale, oltretutto non derivata da una pregressa convenzione costituzionale), risultando indirettamente avallata dalla Corte

Diversa è, invece, la prospettiva dalla quale suggerisco di osservare l'art. 90 Cost.: ad una sua interpretazione eminentemente dichiarativa ritengo, infatti, preferibile sostituire una lettura normativa della disposizione, l'unica peraltro compatibile con il carattere innovativo delle norme giuridiche, in particolar modo di quelle della Costituzione repubblicana (introduttiva di un ordinamento radicalmente diverso da quello preesistente al referendum del 2 giugno 1946).

L'enunciato in questione ha inteso confezionare un peculiare statuto del Presidente della Repubblica, la cui collocazione all'interno del sistema è stata volutamente disancorata da doveri di "rendicontazione" politica del proprio operato: non in ragione dell'insignificanza dei poteri presidenziali – unico argomento altrimenti coerente con la tesi della corrispondenza biunivoca tra (mancanza di) potere e (mancanza di) responsabilità – bensì in virtù della ritenuta preferibilità di un impianto costituzionale caratterizzato dall'impermeabilizzazione del Capo dello Stato all'attivazione, nei suoi confronti, di meccanismi di responsabilità politica, pertanto deliberatamente esclusi dai costituenti.

Orbene, interrotto il nesso tra titolarità di un potere politico e assoggettabilità del titolare a critica formalizzata (*id est*: a responsabilità politica), viene meno l'esigenza teorica di contenimento dei poteri del Capo dello Stato nell'angusto alveo della coppia concettuale "garanzia/controllo".

costituzionale, con la sent. 129/1981, la quale ha ammesso l'esistenza delle consuetudini costituzionali, peraltro pronunciandosi su un conflitto di attribuzioni promosso proprio dal Capo dello Stato nei riguardi della Corte dei conti (e occasionato dalla ritenuta sottoponibilità – sostenuta dal giudice contabile ma avversata, fra gli altri, dal Presidente della Repubblica – anche degli organi costituzionali al sindacato del giudice summenzionato): in proposito, infatti, la Consulta ha affermato come «la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte [...] non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse si sono dunque affermati principi [...] consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi: vale a dire [...] vere e proprie consuetudini costituzionali». *Contra*, e nel senso dell'inesistenza di fonti consuetudinarie abilitate ad integrare o finanche derogare al diritto costituzionale positivo, v. A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 366.

Non è questa la sede per interrogarsi circa la natura della fonte(-fatto) sotto la cui egida assicurare copertura giuridica alla prassi dell'adozione presidenziale di atti non preceduti da impulso dell'Esecutivo; ai nostri fini, infatti, è sufficiente constatare come l'eventualità in discorso rappresenti un dato acquisito alle dinamiche interorganiche di rango costituzionale, conclusione testimoniata dal dibattito dottrinale intervenuto in materia: mentre è – al più – controversa la riconducibilità di episodi di tal genere alla categoria delle consuetudini integrative ovvero a quelle delle convenzioni costituzionali, non constano posizioni di radicale stigmatizzazione della prassi in questione, tese a denunciarne la natura eversiva. Può, dunque, sostenersi come la trasformazione delle determinazioni presidenziali da atti necessariamente proposti (dal Governo) in atti solo eventualmente oggetto di previa proposta governativa non costituisca un risultato incompatibile con la Costituzione (*recte*: con il diritto costituzionale) vigente.

La concezione del Presidente come organo di garanzia muove, infatti, dal presupposto secondo cui al vertice della Repubblica sarebbero state precluse *ope constitutionis* intromissioni nella sfera della decisione politica, riservata al raccordo fra Parlamento e Governo: donde la necessità di rinvenire l'effettiva dimensione delle funzioni presidenziali nella supervisione degli altri poteri dello Stato, e nell'assicurazione del loro armonioso raccordo⁹⁰.

In penombra (ma tuttavia ben presente), si intravede – all'interno di questo orientamento dottrinale – un modo d'intendere l'art. 90 Cost. come precetto obbligato, il cui ineludibile contenuto esprimerebbe una peculiarità coesistente al Capo dello Stato di una forma di governo parlamentare, politicamente irresponsabile poiché politicamente impotente.

All'interno dell'*iter* decisionale, il Capo dello Stato si aggiungerebbe *ab extrinseco*, senza sindacare o condizionare nel merito l'atto sottoposto di volta in volta alla sua attenzione: né potrebbe fare altrimenti, poiché – argomentano i fautori della concezione garantistica – la funzione di controllo è ontologicamente diversa dall'attività d'indirizzo politico, per finalità perseguite e parametri di giudizio invocabili⁹¹.

⁹⁰ Non può sottacersi, però, come la topologia costituzionale abbia collocato la disciplina dell'istituzione presidenziale a mezza via fra quella del Parlamento e del Governo, e non già all'interno del titolo dedicato alle garanzie costituzionali: un dato verosimilmente significativo della percezione (forse propria degli stessi costituenti) dell'irriducibilità del Capo dello Stato a mero garante del sistema. Sull'irriducibilità della funzione presidenziale a quella di garanzia, v. M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica oltre la funzione di garanzia*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI, op. cit., 20).

⁹¹ La distinzione tra decisione e controllo è coerente con la speculazione dottrinale in materia di separazione dei poteri, e nasce dalla constatazione dell'incompletezza della dicotomia tra *legis latio* e *legis executio*, incapace di soddisfare l'insopprimibile esigenza di coordinamento e unificazione delle manifestazioni del pubblico potere: in proposito, v. M. HAURIOU, *Précis de droit administratif e de droit public général*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933, 385, e M. DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, *La fin du principe de Séparation des Pouvoirs*, Librairie du Recueil, Paris, 1934, 86 ss. Circa la qualificazione del complesso di operazioni sottese alla determinazione dell'indirizzo politico come "attività" anziché come "funzione", v. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1985, 142 ss., ad avviso del quale l'indirizzo politico va tripartito nelle sue fasi teleologica, strumentale ed effettuale. La tesi dell'elevazione dell'indirizzo politico a "funzione" è stata nondimeno caldeggiata da E. CHELI, *Atto politico e/o sanzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, 164 ss., ma ha incontrato condivisibili perplessità, fondate nella contraddittorietà di una ricostruzione la quale, pur concependo l'indirizzo politico in termini non giuridici, vorrebbe demandare ad esso la *reductio ad unitatem* di funzioni senz'altro giuridiche (sul punto, v. C. MORTATI, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, 438).

Una generale nozione della funzione di controllo è offerta da S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1962, 72 ss., il quale sostiene come essa consisterebbe in «quel potere che, ordinato alla salvaguardia di valori, espressi o istituzionalmente tutelati dall'autorità controllante, di fronte all'esercizio, attuale o potenziale, di poteri o facoltà giuridiche, si esplica [...] in un giudizio alla stregua dei valori tutelati sul "modo di agire" o sul modo di essere degli operatori giuridici, giudizio che in caso di valutazione sfavorevole dà luogo [...] ad una misura, in senso lato "ostativa" del comportamento o della situazione strutturale ed organizzativa abnormi.

La teoria sostenitrice dell'esistenza di una funzione presidenziale tipica – appunto declinata come funzione di controllo – giunge, tuttavia, a conclusioni quasi meccanicistiche: essa, infatti, postula un parallelismo (anche numerico) tra organi costituzionali e poteri esercitabili, e concepisce tante funzioni quanti sono i procedimenti preordinati all'adozione degli atti delle autorità pubbliche: tale asserzione, però, non trova riscontri empirici, quantomeno nel contesto dell'ordinamento repubblicano.

Come, infatti, attenta dottrina ha storicamente avuto modo di segnalare⁹², «la forma del procedimento e l'autorità competente dicono poco circa l'essenza della funzione, in quanto una funzione può essere esercitata con più procedimenti di struttura diversa e da soggetti o organi differenti; viceversa, lo stesso soggetto o organo e lo stesso tipo di procedimento possono esprimere più funzioni».

A dimostrazione della necessità di emancipare i poteri del Presidente della Repubblica dalla funzione di controllo, è possibile esaminare – sebbene da una prospettiva differente – quello stesso istituto assunto dalla tesi qui confutata come paradigma delle attribuzioni presidenziali: la promulgazione delle leggi.

È proprio nella promulgazione, infatti, che albergano (quantomeno potenzialmente) differenti funzioni, non oggettivamente sovrapponibili⁹³.

Qualora, invero, il Capo dello Stato ometta di promulgare la delibera legislativa, il diniego è in sé muto circa la natura della funzione esercitata nel caso concreto (a sua volta influenzata dalle motivazioni determinanti il rifiuto presidenziale d'addivenire alla promulgazione medesima)⁹⁴.

Laddove, più segnatamente, il Presidente giustifichi la mancata promulgazione in ragione della ritenuta contrarietà dell'atto promulgando ad una norma di rango costituzionale puntualmente individuata, l'impedimento da lui ravvisato all'ulteriore corso dell'atto proveniente dalle Camere integrerebbe verosimilmente una forma di controllo di legittimità (di tipo costituzionale e preventivo) dell'atto normativo⁹⁵.

⁹² Il riferimento è a G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 670 ss., in part. par. 10.

⁹³ Sugli sforzi ricostruttivi della natura giuridica della promulgazione, v. S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, op. cit., 311 ss.

⁹⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969, 710, sostiene come la promulgazione rientri a pieno titolo all'interno della cosiddetta funzione presidenziale.

⁹⁵ Solo in questo caso, ab ben vedere, saremmo in presenza di una verifica «dell'osservanza dell'ordine costituzionale nell'esercizio della potestà legislativa», secondo la constatazione formulata da A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Nss. dig. it.*, IX, UTET, Torino, 1963, 644.

Non lo stesso, però, potrebbe affermarsi laddove le valutazioni sottese al rifiuto della promulgazione afferissero al merito dell'atto *de quo*: in siffatta evenienza, il potere azionato dal Presidente non sarebbe distinguibile da quello esercitato prima dai due rami del Parlamento, di talché sarebbe più onesto ammettere come – in questo caso – il Presidente abbia concorso, in modo del tutto fisiologico, alla funzione di predisposizione normativa⁹⁶.

Per quanto sopra esposto, allora, non sembrano riscontrarsi definitivi addentellati teorici alla tesi per la quale il Capo dello Stato rappresenterebbe un organo immancabilmente estraneo al circuito dell'indirizzo politico, giacché il suo inserimento all'interno della trama costituzionale ne rivela – al contrario – la natura poliedrica, refrattaria a categorizzazioni riduttive⁹⁷.

Intendere, dunque, la neutralità del Capo dello Stato come sua impoliticità risulta fuorviante, quando non francamente erroneo: il Presidente esercita poteri in grado d'incidere apertamente sulle dinamiche della forma di governo, ove soltanto si pensi alle implicazioni derivanti dal suo diretto coinvolgimento nelle fasi più critiche del rapporto tra Governo e Parlamento⁹⁸.

⁹⁶ È quanto intende far rilevare, senza infingimenti, G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato*, op. cit., *ivi*, quando afferma che «con il rinvio motivato da ragioni di opportunità politica, il Capo dello Stato partecipa, nell'ambito delle funzioni proprie, all'attività legislativa».

⁹⁷ Conclusione che, in definitiva, mi pare coerente con l'acquisita consapevolezza della non perfetta coincidenza tra funzioni e poteri, su cui G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato*, op. ult. cit., *ivi*.

⁹⁸ Tanto la nomina di un nuovo Esecutivo quanto la decisione di scioglimento delle Camere rientrano testualmente fra gli atti formalmente presidenziali, e sebbene sia discusso il grado di maggiore o minore compartecipazione governativa alla loro adozione, è evidente come, avuto riguardo a tali momenti della vita politica italiana, i costituenti intesero privilegiare il ruolo presidenziale, senza fare espressa menzione di un coinvolgimento dell'Esecutivo stesso (cfr. art. 88 Cost., su cui – per una rassegna dottrinale di agevole consultazione – A. MASTROPAOLO, *Il potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in www.astridonline.it), ed optando per una minimale formalizzazione del relativo iter (circoscritto alla doverosa acquisizione del parere, peraltro non vincolante, dei presidenti delle Camere). Non è questa la sede per interrogarsi sulla natura giuridica del potere di scioglimento presidenziale (pure evidentemente influenzato dalle alterne vicende della storia repubblicana, e in merito al quale dicotomiche sono apparse le posizioni dottrinali occupatesi dell'argomento: *ex multis*, v. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II/1958, 332 ss., e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *ivi*, II/1963, 285 ss., propensi alla qualificazione dell'attribuzione in commento quale potere presidenziale tanto nella forma quanto nella sostanza; *contra*, A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 1997, 18 ss.; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, op. cit., 12 ss., per i quali il potere in discorso sarebbe sostanzialmente governativo.

Ciò che rileva ai fini del presente lavoro, è constatare come la vigente costituzione abbia affidato innanzitutto al Capo dello Stato la possibilità di provocare la dissoluzione delle Assemblee legislative, evitando che la potestà di scioglimento fosse rimessa – anche in via di mero fatto – all'unilaterale volontà governativa: la circostanza per la quale (come dimostrato dalla prassi repubblicana: cfr., in argomento, P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in

Sembra conclusivamente condivisibile l'orientamento dottrinale favorevole ad una lettura della figura presidenziale scevra da precomprensioni: avallare, infatti, la tesi della neutralità del Capo dello Stato, allo scopo di propugnarne una sorta di astrazione dallo scenario politico, rappresenta un tentativo – forse inconsapevole – di correggere il testo costituzionale, attribuendovi ambizioni o derivandovi corollari di cui non paiono rinvenibili tracce nella Carta del 1948⁹⁹.

Più ampi margini di condivisione possono piuttosto riservarsi all'idea d'imparzialità del Presidente della Repubblica, salvo premettere fin da subito come ogni ragionamento tendente a disapprovare l'eventuale partigianeria degli atti o dei comportamenti presidenziali non abbia natura descrittiva di un dato di fatto bensì prescrittiva¹⁰⁰: esso,

Quad. cost., I/1988, 7 ss.) la prassi attuativa della Costituzione abbia rivelato un atteggiamento presidenziale tendenzialmente più sensibile agli umori parlamentari (fra gli altri, v. G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Treccani, Roma, 1992, 5 ss.) non autorizza ad obliterare il dato di fondo, per cui il Capo dello Stato è destinatario della potestà di provocare la cessazione anticipata dei due rami del Parlamento, e la Costituzione non ha inteso consentire al Governo (pur nella consapevolezza del suo concorso alla decisione di scioglimento) il disfacimento della legislatura, come invece caratteristico, ad esempio, delle forme di governo neo-parlamentari (in materia v. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di Governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, I/2002, 107 ss.)

Analoga pregnanza esprime il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri stessi (su proposta del Presidente): è innegabile come l'investitura nella carica costituisca un atto politico (in cui il ruolo principale è svolto dal Presidente, ove si pensi al dato fattuale dell'inesistenza stessa di un Governo (quello in corso di designazione) in grado d'interloquire con il Capo dello Stato fin dai momenti prodromici alla nascita del nuovo Esecutivo: sul tema, pure particolarmente arato dalla dottrina, v. – *ex plurimis* – L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 165 ss., in part. par. 8.

⁹⁹ La tesi secondo cui «il Presidente è “potere neutro”, incompetente ad esprimere un qualsivoglia indirizzo politico» è definita come «dogmatica [e] precostituita» da R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, reperibile in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/organizzazione/stato/guastini.html>. D'altra parte, un'esortazione al superamento del dogmatismo si deve anche a C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in AA. VV., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, a cura di D. NOCILLA, Giuffrè, Milano, 1992, 34, al quale si deve la nota affermazione per cui «la tesi del Capo dello Stato come organo politico imparziale o *supra partes* appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche del Capo dello Stato». Lo stesso Autore avrebbe anche affermato – nella stessa sede – come «il Capo dello Stato in regime parlamentare non differisce dalle altre istituzioni politiche», avendo la possibilità di «far valere le proprie direttive, tendenze, opinioni e orientamenti».

¹⁰⁰ Lo dimostra, ad esempio, il riscontro dottrinale della formula ex art. 87, I c., seconda parte, Cost.: la rappresentanza dell'unità nazionale è descritta come auspicabile approdo della missione presidenziale, anziché come caratteristica coesistente alla figura del Capo dello Stato: sul punto, v. E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 104 ss., e G. MOTZO, *Esternazioni presidenziali e informazione del Capo dello Stato*, in *Scritti in onore di G. Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, 1498 ss., nonché L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 474.

Non può dubitarsi della correttezza dell'impostazione suggerita da quella dottrina per la quale un'eventuale «partito del Presidente» costituirebbe un'aberrazione del sistema (così M. LUCIANI, *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro ita.*, XIX/2000, 26 ss.): in siffatta evenienza, tuttavia, il biasimo di cui verrebbe certamente circondato il Capo dello Stato – proprio a motivo di quel suo iperattivismo politico che una tale ipotesi, più o meno malcelata, denuncerebbe apertamente – sarebbe giustificato dalla plateale violazione del dovere d'astensione (dall'intrusione indiscriminata nelle dinamiche interpartitiche), in forza

cioè, si risolve in raccomandazioni rivolte alla persona fisica titolare dell'organo¹⁰¹, da cui si attende un contegno lungimirante ed equilibrato¹⁰², ferma la consapevolezza di come – anche *in subiecta materia* – sia sempre valida la distinzione tra *sein* e *sollen*¹⁰³.

“Neutralità” e “imparzialità”, però, oltre ad esprimere concetti differenti, non sembrano poter coesistere nella medesima architettura costituzionale (e, segnatamente, in quella di una democrazia rappresentativa), presupponendo il primo l'estraneità dell'organo al circuito democratico – le cui intemperanze esso sarebbe chiamato ad arbitrare dal di fuori – e descrivendo il secondo l'attitudine di esso a non farsi portatore di specifiche istanze o soggettive gerarchie di valori, che non siano quelle dell'ordinamento nella sua interezza¹⁰⁴.

Ben si comprende, quindi, come la neutralità sia stata intesa alla stregua d'inesprimibilità di un indirizzo politico, non risultando in grado di concorrere alla

del quale l'imparzialità presidenziale non può che essere intesa come un auspicio (piuttosto che alla stregua di un incontrovertibile dato sistemico). D'altra parte, calzanti appaiono le considerazioni restie alla diretta derivazione del carattere d'impoliticità di un organo dalla constatazione della funzione – al medesimo ascritta – di rappresentante dell'unità nazionale: al riguardo, cfr. O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in AA. VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, op. cit., 315 ss.

¹⁰¹ Di imparzialità come «traguardo ideale» discorre L. PALADIN, in AA. VV., *Comm. breve alla Cost.*, a cura di V. CRISAFULLI – L. PALADIN, CEDAM, Padova, 1990, 239, mentre M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 16, esprime lo stesso concetto nei termini di «utopia obbligata».

¹⁰² Più pragmatico l'approccio della letteratura scettica nei confronti dell'effettiva praticabilità, da parte presidenziale, di una condotta imparziale: vi aderiscono C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, op. cit., 236, nonché – più recentemente – A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI, op. cit., 78 ss., sebbene quest'ultimo lasci intravedere una qualificazione dell'organo in termini di «non-partisan institution».

¹⁰³ Anche l'argomento che qui occupa non sfugge, infatti, alla distinzione appena evocata, su cui è sufficiente rimandare all'intramontabile chiarezza di A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 492 ss., in part. par. 7.

¹⁰⁴ Sostiene A. P. LIBASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, V/2000, 3005 ss., come l'imparzialità presidenziale consista nella sua «estraneità alle parti, alla politica e alla dialettica dei partiti», laddove – ad avviso di chi scrive – la nozione di “politica” da cui l'Autore ritiene debba tenersi distante il Capo dello Stato vada precipuamente intesa come confronto quotidiano fra i portatori d'interessi particolari: che sia quest'ultima la più corretta accezione del termine (nella misura in cui lo si impieghi per circoscrivere l'area dell'agire umano inaccessibile al Presidente) è, d'altra parte, dimostrato dalla sussistenza di un ruolo rappresentativo – se si vuole: simbolico – comunque riconosciuto al Capo dello Stato (pur con tutte le precisazioni svolte sopra circa la natura di questa specifica attribuzione costituzionale); ne deriva, pertanto, come non ogni forma di rappresentanza sia preclusa all'organo *de quo*, ma soltanto quella che lo metta organicamente a disposizione – e lo renda sistematicamente espressione – di una visione unilaterale e partecellare delle esigenze di una comunità e dei rapporti intersoggettivi svolgentisi al suo interno. Sulla relazione tra rappresentanza presidenziale e unità nazionale, v. F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, I/1959, 85 ss., ove nondimeno si rinvencono aggiuntive conferme alla tesi, qui sostenuta, della natura meramente deontica della richiesta imparzialità presidenziale.

selezione – e successiva messa in pratica – dei «fini ultimi» dello Stato quel soggetto strutturalmente svincolato dalla sottostante comunità statale¹⁰⁵.

Ciò nonostante, la concezione della neutralità del Capo dello Stato, sebbene animata da pregevoli intenzioni¹⁰⁶, ci appare avulsa dal diritto positivo, e comunque rischiosa, per l'eccessivo distacco tra Presidente e sovranità popolare che essa sembra ipotizzare.

Essa tende a sconfessare, nell'istituzione presidenziale, un assunto generalmente ritenuto indefettibile: la necessità di scongiurare qualsiasi separazione tra l'esistenza di organi (anche mediatamente) incidenti sulle dinamiche politiche dello Stato, ed il principio della loro derivazione democratica.

Per le ragioni che precedono, dunque, si dimostra condivisibile la dottrina tendente ad escludere anche in teoria la prospettiva della neutralità presidenziale¹⁰⁷, ma anche quella più realistica circa le concrete possibilità del canone d'imparzialità, considerato innanzitutto come una prescrizione dell'agire, piuttosto che come un dato di fatto immanente al sistema¹⁰⁸.

Mentre emergono, allora, perplessità circa la configurazione del Capo dello Stato come *force en dehors*, andrebbe altrettanto ridimensionata la forza espansiva della nozione d'indirizzo politico, la cui elasticità gioca un ruolo non marginale nella perimetrazione delle funzioni presidenziali: (generalmente) ritenuta in dottrina, infatti, l'inconciliabilità tra il ruolo dell'organo monocratico e la sua partecipazione all'attività d'indirizzo, la latitudine di quest'ultima riduce simmetricamente gli spazi appositamente riservati al Presidente.

¹⁰⁵ La constatazione dell'incompatibilità fra condizione di neutralità e (co-)determinabilità dell'indirizzo politico è postulata partendo dalla definizione di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urb.*, I/1939, 91 ss.

¹⁰⁶ Fra le quali il rafforzamento della terzietà del Presidente, in vista del migliore assolvimento del suo alto compito, nonché la sottrazione dello stesso alla prossimità delle forze politiche, potenzialmente foriera di una sua delegittimazione: in argomento, cfr. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., 37.

¹⁰⁷ Portavoce della tesi refrattaria all'idea di neutralità del Presidente è A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO – A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1997, 231 ss., in part. 235: l'Autore, più dettagliatamente, pone una condizione all'accostamento del concetto di "neutralità" alla figura presidenziale, consistente nell'attribuire al medesimo il significato di "apartiticità" (*id est*: di sradicamento del Capo dello Stato da qualsiasi retroterra settario, sia di maggioranza sia di opposizione), e ferma restando l'esigenza di non impiegare detto termine come grimaldello ideologico finalizzato a concepire il Presidente della Repubblica quale «isola del sublime che emerge miracolosamente dal mare burrascoso della politica». Egli prosegue affermando come «il suo ruolo [sia] tipicamente politico».

¹⁰⁸ Fra gli altri, oltre a quelli già menzionati sopra, v. S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 7 ss.

Come pure si è visto nei precedenti paragrafi, di recente è stata autorevolmente – e condivisibilmente – riabilitata¹⁰⁹, a questo proposito, la distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico costituzionale elaborata in passato (e pure abbandonata, nel prosieguo, dalla stessa letteratura sua ideatrice¹¹⁰).

Essa ha, in primo luogo, il pregio di rilevare come ogni manifestazione dell'indirizzo politico sia attuazione della Costituzione, *id est* dei fini in essa stabiliti.

Anche le scelte politiche generate dal raccordo Parlamento-Governo, dunque, sono assoggettate alla Legge fondamentale non soltanto per ciò che attiene alla loro legalità costituzionale, ma anche per quel che riguarda – almeno in parte – il merito delle opzioni disponibili ai poteri legislativo ed esecutivo¹¹¹.

Un ulteriore merito della ricostruzione appena evocata va rinvenuto nella sua idoneità a favorire l'abbandono della tralatizia, ritenuta incomunicabilità tra funzioni presidenziali e indirizzo politico, ormai assurta a innominabile *tabù* costituzionale¹¹².

Tanto premesso, allora, sembra possibile rassegnare le (intermedie) conclusioni che seguono:

¹⁰⁹ Sostiene, a tal riguardo, G. SILVESTRI, *A proposito di "La presidenza più lunga" di Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno. La Presidenza Napolitano*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, I/2017, 979, come «la nozione di indirizzo politico costituzionale [non] meritasse gli attacchi di una parte della dottrina costituzionalistica italiana, sempre molto sospettosa verso nuove categorie che non siano quelle ereditate dalla tradizione»; egli prosegue affermandosi «convinto del suo valore sostanziale e sistematico, perché consente d'identificare con maggiore precisione gli elementi comuni agli atti non meramente "notarili" del Presidente, agli atti d'impulso volti a tracciare le vie dell'attuazione della Costituzione in campi molto importanti, che attengono, in primo luogo, a diritti fondamentali di libertà».

¹¹⁰ Il riferimento è alla tesi – particolarmente dibattuta in dottrina – enunciata da P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1967, 206 ss.

¹¹¹ Sulla cui puntuale consonanza di vedute servirebbe maggiore cautela: la prassi repubblicana ha offerto all'osservatore elementi per ritenere quantomeno ottimistica – se non ingenua – la percezione dell'unità d'intenti tra maggioranze parlamentari e governi in carica, spesso tormentata da arroccamenti, smarcamenti e controdichiarazioni, non di rado foriere di crisi istituzionali e anticipate conclusioni di legislatura. In proposito, v. M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, I/2006, 50 ss., nonché A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 421 ss.

¹¹² Nella lettura di Paolo Barile offerta da O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale*, op. cit., 315 ss., il Capo dello Stato, quand'anche considerato quale titolare di un potere di contropista delle forze di maggioranza (in vista dell'eventuale riconduzione dell'azione legislativa e governativa nel solco tracciato dai dettami costituzionali), esprime comunque un indirizzo politico (sebbene costituzionalmente necessitato), poiché anche impedire o ritardare il raggiungimento di una scelta politica elaborata all'interno del binomio Parlamento-Governo equivale – a ben vedere – ad interagire con gli organi costituzionali politicamente responsabili nella complessiva conformazione dell'indirizzo politico dello Stato: è questo il senso dell'asserzione dell'autore da ultimo citato, nella misura in cui egli afferma come «per aversi un'azione statale informata al canone dell'indirizzo politico costituzionale – perciò *legittima* – occorre l'accordo, il consenso di tutti gli organi costituzionali; e che l'attuazione costituzionale – cioè la politica statale – è la risultante di tutte le diverse letture che ne possono dare, in un momento dato, tutti gli organi costituzionali».

- A. Il Capo dello Stato coniato dalla Costituzione del 1948 non è un “potere neutro” (secondo la consolidata accezione della formula): i suoi canali d’investitura, e le attribuzioni ad esso inerenti, lo incardinano all’interno dell’architettura democratica, opportunamente evitandone pericolosi isolazionismi¹¹³.
- B. Il rapporto strettamente intercorrente fra potere e responsabilità – tema obiettivamente fondamentale del costituzionalismo¹¹⁴ – non consente di raggiungere affrettate conclusioni, circa l’assolutezza del legame fra i due concetti (foriera dell’instaurazione di una corrispondenza biunivoca tra i medesimi).
- C. Politicità e imparzialità possono (e, talvolta, debbono) coesistere: quando oggetto della rappresentanza, infatti, è l’interesse complessivo – fosse anche soltanto quello dell’ordinamento alla sua conservazione – la prima si rende funzionale alla veicolazione di istanze superiori, e affatto imparziali, nulla impedendo al Presidente della Repubblica di rendersene, pertanto, interprete sensibile¹¹⁵.

¹¹³ L’equazione fra neutralità e impoliticità è strenuamente contestata da A. M. DE CESARIS, *La figura del Presidente della Repubblica. Linee Evolutive*, Morlacchi, Perugia, 2003, *passim*.

¹¹⁴ Su cui, C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Ginn, Boston, 1950, 176 ss.

¹¹⁵ Addentellati alla tesi dell’impossibilità di qualificare il Presidente della Repubblica come potere neutro sembrano trarsi dalla disposizione incriminatrice rubricata “Lesà prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica”, a mente della quale «Chiunque, pubblicamente, fa risalire al Presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità degli atti del Governo è punito [...]»: sebbene abrogato dall’art. 12, l. 85/2006 (per scelte di politica criminale qui non suscettibili di approfondimento, ma che immagino tributarie anche delle considerazioni critiche espresse da V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in ID., *Stato, popolo e governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 200), il reato in questione (*recte*: la circostanza stessa della sua storica vigenza) ha inteso costituire uno dei canali di disinnescamento della responsabilità politica diretta del Capo dello Stato italiano (la cui forma di governo O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale*, op. cit., 315 ss., definisce come «terza via della Repubblica parlamentare»), elevando ad illecito penale ogni tentativo d’attribuzione al Presidente della Repubblica della paternità degli atti (sostanzialmente) governativi. Orbene, attingendo anche in minima parte alle categorie penalistiche – e, in particolar modo, al principio di materialità, per il quale «*nullum crimen, nulla poena, sine actione*» – è agevole avvedersi del seguente aspetto: se il Capo dello Stato fosse politicamente irrepreensibile per sistema, in quanto sistemicamente privo di poteri incidenti sulla dinamica degli organi politicamente esposti, la summenzionata disposizione incriminatrice sarebbe equivalsa ad un reato impossibile, per inesistenza – anche in astratto – dell’oggetto materiale di essa (ossia la responsabilità del Capo dello Stato) irrintracciabile sul piano fenomenico. Il vero è, tuttavia, che il Capo dello Stato può senz’altro condizionare le determinazioni dell’Esecutivo, anche solamente disapprovandole ovvero caldeggiandole: ma poiché la Costituzione repubblicana ha preferito dotare il nostro ordinamento di un Capo di Stato solo geneticamente espressivo di una maggioranza, sottraendolo alla responsabilità nei confronti del suo corpo elettorale, il precetto penale in questione – tutt’altro che privo di oggetto in concreto – ha indubbiamente concorso, sul piano della legislazione ordinaria, a circondare il Presidente della Repubblica di un ulteriore baluardo finalizzato a prevenirne l’aperto coinvolgimento nel confronto tra i partiti. Per una diversa lettura delle norme – costituzionali e non – intese all’interessata sottrazione del Capo dello Stato dal dibattito politico, mercé la neutralizzazione dell’organo (che potremmo definire come una sorta di “esilio politico in patria”), v. G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 186, e L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, op. cit., 129 ss.

D. L'istituto della controfirma governativa è – a ben vedere – una conferma di come tutti gli atti presidenziali siano formalmente complessi, dovendo essere necessariamente due le manifestazioni di volontà costitutive dei medesimi: quella dell'Esecutivo, cioè, e quella (non meno indefettibile, anzi cronologicamente e logicamente prioritaria) dello stesso Presidente della Repubblica¹¹⁶.

¹¹⁶ Ancor più radicalmente, (in dissenso rispetto a S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale*, op. cit., 19), O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale*, op. cit., *passim*, sostiene la tesi del duopolio – tanto governativo quanto presidenziale – del potere esecutivo, rilevando – a suo dire – la fallacia del ragionamento formulato «d[a] chi pretende di ricavare [dalla separazione organica tra Presidente e Governo] pure qualcosa che invero [essa] non contiene. In particolare, è escluso che possa avvalorare l'opinione che al Presidente non appartenga ormai più il potere di governo, o più esattamente, che la sua attività non possa più essere configurata come esplicazione della funzione governativo-esecutiva. [...] La separazione organica, infatti, non implica di per sé pure la separazione funzionale», come attestato dalla formula secondo cui «separated institutions [may compete] for shared powers», enunciata da C. O. JONES, *The Separated Presidency: Making It Work in Contemporary Politics*, in AA. VV., *The New American Political System*, a cura di A. KING, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1990, 3.

La tesi ha quantomeno il merito di richiamare l'attenzione sulla necessità d'evitare un ribaltamento della virtuale "gerarchia" tra organi costituzionali, la quale si realizzerebbe laddove si autorizzasse l'anteposizione del Governo alle Camere elettive: l'esito ricostruttivo, oltre a risultare incoerente con la distribuzione costituzionale dei poteri, rischia d'infirmare la funzione parlamentare di controllo sull'Esecutivo, svuotando di ogni significato l'istituto della fiducia (e rendendo concettualmente insostenibile la sua revoca).

Del ragionamento di O. Chessa, ad ogni modo, più aderente al dettato costituzionale sembra la presa d'atto della reciproca interdipendenza funzionale fra Presidente e Governo, pur nella rispettiva separazione degli organi. La relazione tra l'uno e l'altro è stata descritta nei predetti termini da M. S. SHUGART – J. M. CAREY, *Presidents and Assemblies*, op. cit., 35 ss., i quali hanno sostenuto l'impossibilità, per ciascun organo, di condizionare tanto l'origine quanto la sopravvivenza dell'altro (come riferito da O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale*, op. cit., *passim*): a mio avviso, tuttavia, l'accennata descrizione delle relazioni interorganiche tra Capo dello Stato e Governo può applicarsi pienamente al sistema istituzionale italiano, ma a condizione di non sopravvalutarne la vicendevole impermeabilità ai condizionamenti, nella fase dell'investitura nella funzione: sebbene, infatti, sia evidente la (doverosa) influenza esercitata dalle forze parlamentari sulla nascita degli Esecutivi, nondimeno (e notoriamente) compete proprio al Presidente della Repubblica la designazione del Presidente del Consiglio dei ministri (ai sensi dell'art. 92, II c., Cost.).

Nessuno spazio vi sarebbe, invece, per il recepimento della tesi in discorso, qualora si accedesse all'opinione espressa da R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, op. cit., *passim*, a mente della quale «che la costituzione non richieda un rapporto fiduciario tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio è, a ben vedere, una tesi equivoca, resa possibile dal duplice significato (ordinario e tecnico, o semi-tecnico) del vocabolo "fiducia". La verità è che la costituzione esige che il Governo goda, per così dire, di una duplice "legittimazione", presidenziale e parlamentare, che si compie in due distinti atti giuridici. Il primo (cronologicamente primo) atto di legittimazione si chiama "nomina", e spetta al Presidente della Repubblica; il secondo atto di legittimazione (cronologicamente successivo) si chiama "(voto di) fiducia", e spetta alle Camere. Entrambi gli atti sono disgiuntamente necessari alla legittimazione del Governo. E non vi sono in costituzione basi testuali per sostenere che il voto di fiducia abbia una qualche preminenza assiologica sulla nomina: una misteriosa virtù consacratoria, di cui la nomina sarebbe priva».

A ciò si aggiunga come M. RUINI, nella richiamata *Relazione del presidente della Commissione sul progetto di costituzione*, op. cit., 12, afferma come La portata della [...] azione politica [del Presidente della Repubblica] sta soprattutto in tre punti costituzionalmente determinati. Egli nomina, e conseguentemente revoca, il Primo Ministro ed i Ministri», con ciò associando espressamente al Capo dello Stato un'azione di tipo politico, e – circostanza ancor più emblematica – derivando (potrebbe dirsi: naturalmente) dal potere di nomina dei componenti del Consiglio dei ministri quello di revoca dei medesimi.

4. *Segue*: Alla ricerca della neutralità in Costituzione.

Le riserve espresse in merito alla ricostruzione del Capo dello Stato come potere neutro rinviengono, forse, ulteriori conferme dal ricorso all'*argumentum a contrario*.

È possibile rintracciare in Costituzione un potere dello Stato cui si addica l'attributo della neutralità?

Per rispondere a questo interrogativo, occorre premettere alcune sintetiche riflessioni concernenti i presupposti di legittimazione dei pubblici poteri.

A tal proposito, suggerirei di distinguere – limitatamente ai contingenti fini del presente lavoro – tra poteri (anche mediamente) legittimati (ed influenzabili) dal consenso, e poteri da esso avulsi (e tendenzialmente indifferenti al medesimo).

Per “legittimazione a base consensuale” intendo, più precisamente, quel criterio di designazione fondato sul suffragio, vale a dire su di una scelta assunta per tramite del metodo elettorale¹¹⁷: conseguentemente, intendo per “influenzabilità su base consensuale” l'attitudine di un soggetto all'adozione (ovvero all'omissione) di un determinato comportamento per ragioni di opportunità e convenienza, soppesate alla luce dell'apprezzamento o della disapprovazione ipoteticamente espressi da un diverso soggetto¹¹⁸.

All'interno del sistema costituzionale vigente, i poteri – e gli organi loro titolari – possono essere diversamente categorizzati, in relazione ai criteri di ripartizione appena richiamati.

Il Capo dello Stato sembra appartenere al novero dei poteri rispetto ai quali il consenso diviene determinante in sede di preposizione al ruolo (I), per poi perdere (parzialmente) rilievo nel corso dello svolgimento del mandato (II), salva la sua progressiva rivitalizzazione con l'approssimarsi della conclusione del settennio (III).

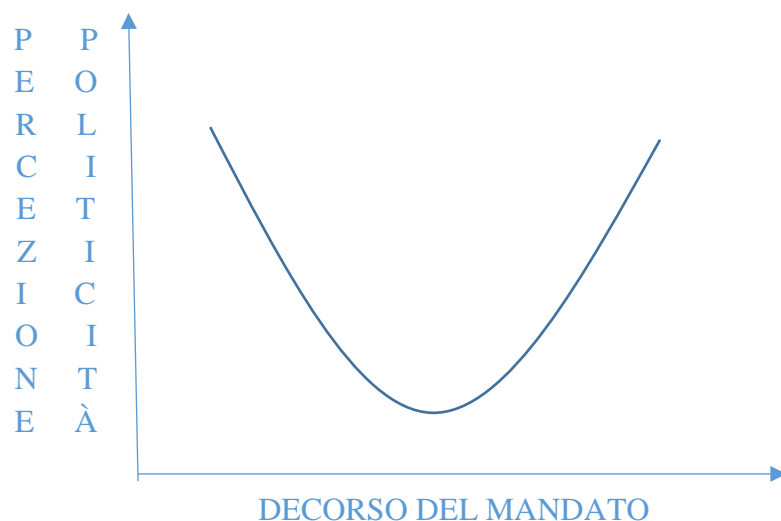
¹¹⁷ Nel prosieguo mi soffermerò più attentamente su questo aspetto.

¹¹⁸ È opportuno segnalare l'adesione dell'autore alla tesi espressa da L. FERRAJOLI, *Giurisdizione e consenso*, in *Quest. giust.*, IV/2009, 7 ss., per la quale – in uno scenario improntato alla rigidità costituzionale, non può accogliersi una concezione indefinitamente dilatata della discrezionalità politica, quand'anche fondata su consensi ampiamente maggioritari, o sull'unanimità degli stessi: lo impedisce l'insuperabilità della Costituzione, «grande novità del costituzionalismo democratico inaugurato in Europa [nel] secondo dopoguerra».

L'analisi testé compiuta ambisce a sorreggersi su basi essenzialmente giuridico-costituzionali (e non anche sociologiche o politologiche).

Difatti, il Capo dello Stato: (I) è eletto da un collegio politicamente e territorialmente rappresentativo (art. 83, II c., Cost.), e a larga maggioranza dei componenti di quest'ultimo (art. 83, III c., Cost.); nel corso del settennato, (II) egli è (tendenzialmente) irresponsabile dei propri atti funzionali (art. 90, I c., Cost.), ma (III) non può sciogliere le Camere nell'ultimo semestre della sua permanenza in carica, salvo essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura (art. 88, II c., Cost.).

Il richiamato impianto normativo sembra, dunque, offrire elementi per ritenere una certa politicità del Capo dello Stato¹¹⁹, la percezione della quale, a sua volta, potrebbe descriversi come una curva dall'andamento parabolico:



In prospettiva diacronica, la sensazione della politicizzazione dell'organo si dimostra più accentuata all'inizio e alla fine del mandato presidenziale.

Quanto al momento iniziale, i *quorum* deliberativi previsti per l'elezione del Capo dello Stato rendono l'organo necessariamente gradito ad un vasto arco parlamentare, solitamente più esteso di quello avvinto dal rapporto fiduciario con il Governo.

Nell'esercizio delle funzioni, nondimeno, il Presidente gode dell'irresponsabilità concernente gli atti del proprio ufficio, cui si aggiunge – ma solo *ad adiuvandum* – la

¹¹⁹ Condivisibile è, in proposito, l'assunto di G. GUARINO, *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, Jovene, Napoli, 1994, 32, per il quale l'Italia post-bellica sarebbe stata concepita come un regime pluralistico, all'interno del quale anche al Presidente della Repubblica spetterebbe l'esercizio – ancorché partecipato – del potere politico.

convenzione costituzionale finalizzata ad evitare il diretto trascinamento dell'organo in discorso all'interno della contesa partitica¹²⁰.

A fine mandato, la politicità della carica presidenziale riemerge: il Presidente, infatti, potrebbe essere rieletto¹²¹, e proprio in vista dell'eventualità contraria – di un Parlamento riluttante alla conferma in carica del Capo dello Stato uscente, a sua volta consapevole

¹²⁰ È diffusa – *ex multis*, v. S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 424 – l'opinione per la quale il Capo dello Stato neoeletto debba emanciparsi dalla maggioranza che lo abbia espresso, dedicandosi esclusivamente all'interesse nazionale, e mantenendosi estraneo alla politica *tout court*.

Orbene, ancora una volta l'osservazione non sembra descrittiva, ma esortativa. Che il Capo dello Stato debba – quasi magicamente – rinnegare, fin da subito e per tutta la durata del mandato, il corpo elettorale da cui sia stato investito nella funzione, parrebbe – a tutto concedere – un esempio di *wishful thinking*. La concreta realizzabilità di un tale proponimento, oltretutto, è stata da tempo revocata in dubbio da autorevole dottrina, la quale ha segnalato l'inevitabile personalizzazione dell'esercizio delle attribuzioni presidenziali, dovuta innanzitutto all'inevitabile... umanità del Capo dello Stato: il riferimento obbligato è a C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in AA. VV., *Diritto costituzionale vivente*, a cura di D. NOCILLA, op. cit., 36, per il quale «Secondo ogni seria ricostruzione realistica, quando si attribuiscono poteri al Capo dello Stato (e in particolare quando si attribuiscono poteri sottratti alla prevalente volontà ministeriale) questi non sono dati alla “Dea Ragione”, ma a un uomo con i suoi vizi e le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che (particolarmente ove raggiunge il potere attraverso elezioni e sia rieleggibile) nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre».

Afferma, A. REPOSO, *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in <http://www.rivistaaic.it/download/oTl70NGZO-2Pn8DkCCGEQwxD4kg4FIB32I4yklpJ03c/c1-2013-reposo.pdf>, come «ad elezione avvenuta, la provenienza politica del Presidente della Repubblica è del tutto manifesta, sebbene rappresenti il risultato di designazioni informali operate nascostamente dai partiti e dalle altre forze dominanti fuori del Parlamento; né la sua connotazione è meno palese di quella che gli potrebbe provenire da trasparenti candidature, accompagnate dalla presentazione di programmi, all'interno del Parlamento in seduta comune, a riprova del fatto che la rilevanza del momento elettorale non può non assumere una marcata consistenza partitica»; ulteriori spunti di riflessione sull'argomento, tratti dalla cronaca parlamentare, si rinviengono nel prosieguo del saggio.

Il discorso sull'imparzialità presidenziale sembra risentire, a questo punto, di un equivoco di fondo, provocato da un'interpretazione moraleggiante dell'imparzialità medesima: a mio avviso, di contro, non dovrebbe essere tanto il Capo dello Stato ad esercitarsi nell'arte dell'auto-contenimento (eventualità che pure ne aumenterebbe la stima presso i restanti attori istituzionali), ma quanto gli stessi partiti politici ad evitare di stratonare il Presidente in una direzione anziché un'altra.

¹²¹ Com'è noto, la prassi della mancata rielezione del Capo dello Stato veniva sopravanzata dal rinnovo dell'incarico presidenziale in favore di Giorgio Napolitano: nonostante egli avesse – in prossimità della cessazione dalle funzioni – «pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non [ritenesse] ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica» (cfr., a riguardo, il relativo comunicato, accessibile su www.quirinale.it), il 20 aprile 2013 egli era confermato nell'incarico, divenendo il dodicesimo Presidente repubblicano (dopo aver già adempiuto all'undicesimo mandato presidenziale), anche in conseguenza della pubblica perorazione a lui indirizzata, levatasi da numerose istituzioni e buona parte delle forze parlamentari. Sebbene fosse stata suggerita, anche in passato, la tesi dell'intervenuta formazione di una consuetudine preclusiva della rielezione, quantomeno per ragioni di opportunità (su cui, v. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, 49 ss.), prevaleva – più o meno consapevolmente – l'opposta tesi dell'inesistenza di divieti costituzionali in tal senso, già prefigurata da L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, op. cit., 185, e riproposta da M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in www.amministrazioneincammino.it).

delle intenzioni delle Camere, orientate a non rinnovare il mandato – sembra motivarsi il divieto di scioglimento delle Assemblee, meglio noto come “semestre bianco”¹²².

La relativa disposizione è stata, peraltro, integrata al fine di consentire lo scioglimento, a determinate condizioni, anche all’interno di quella finestra temporale¹²³: ma l’assetto normativo risultante dalla novella costituzionale sembra avvalorare (e non smentire) la tesi – qui accolta – della funzionalizzazione del “semestre” in parola al contenimento delle conseguenze della politicità del Capo dello Stato, nella fase terminale del suo mandato¹²⁴.

L’ampiezza della base elettorale da cui il Presidente risulta votato garantisce – o, se non altro, favorisce – il successo del suo mandato rappresentativo dell’unità nazionale. Nondimeno, poiché non si danno preclusioni costituzionali all’eventualità che il Capo dello Stato sia eletto dalla (sola) maggioranza assoluta dei componenti, nulla impedisce che la figura collocata al vertice della Repubblica manifesti una più stretta familiarità con alcuni orientamenti politici specifici¹²⁵.

¹²² Su cui – *ex multis* – A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, in *Dir. e soc.*, IV/1979, 795 ss.

¹²³ L’art. 1, l. cost. 1/1991, ha infatti previsto che lo scioglimento possa essere disposto qualora gli ultimi sei mesi del mandato «coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».

¹²⁴ Circa la *ratio* del “semestre bianco” due tesi si sono storicamente fronteggiate: secondo la prima – invero più popolare, in dottrina – lo scioglimento delle Assemblee sarebbe atto particolarmente delicato, e pertanto non andrebbe consentito ad un Capo dello Stato ormai uscente. A mio avviso, però, la ricostruzione appena richiamata non godrebbe di addentellati normativi, poiché – oltre a gerarchizzare pressoché arbitrariamente le attribuzioni presidenziali, variamente collocandole alla luce d’un criterio d’importanza inevitabilmente opinabile, ed incerto nelle sue ricadute applicative – confliggerebbe con la scelta, compiuta dai costituenti, di associare alla presidenza della Repubblica una durata piuttosto estesa, senza paventare un eventuale depotenziamento delle funzioni presidenziali nella fase conclusiva del mandato, e anzi ricollegando proprio all’ampiezza del dato temporale la legittimazione e l’autorevolezza dell’incarico presidenziale (e delle sue concrete modalità d’inveramento).

Ancorché, però, vigente l’originaria formulazione dell’art. 88, II c., Cost., ambo le ipotesi dell’alternativa ermeneutica avrebbero potuto quantomeno ventilarsi (salve le riserve sopra espresse), con la modifica introdotta nel 1991 (e indipendentemente dalla contingenza che la motivò, ossia l’esigenza di sciogliere le Camere anzitempo, così da scongiurarne il rinnovo nel periodo estivo: lo rammentano T. E. FROSINI – P. L. FIORILLO, *Art. 88*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, 1714), solo la seconda sembra poter sopravvivere: lo lasciano intendere (esprimendosi anche su altre motivazioni più tecniche) M. CAVINO – L. CONTE, *Il diritto pubblico*, Maggioli, Roma, 2013, 131 ss., e – ancor prima – A. REPOSO, *Semestre bianco*, op. cit., *passim.*, e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1989, 498. Apparentemente *contra*, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, op. cit., 226: richiamando l’attenzione sulla necessità della controfirma, gli Autori escludono possibili impieghi ritorsivi o ricattatori del potere presidenziale di scioglimento. Ancora di recente, però, e proprio in relazione alla presidenza Napolitano, la ragione giustificatrice dell’esistenza del “semestre bianco” è stata rinvenuta (quasi automaticamente) nell’esigenza di contenere protagonismi presidenziali: cfr., in proposito, S. ROMANO, *Il ruolo del Capo dello Stato e il semestre bianco*, su *Il Corriere della sera*, 24/04/2013, http://www.corriere.it/lettere-al-corriere/13_Aprile_24/IL-RUOLO-DEL-CAPO-DELLO-STATO-E-IL-SEMESTRE-BIANCO_22243696-ac9d-11e2-9acc55424bfd851f.shtml?refresh_ce-cp.

¹²⁵ Innanzi a siffatto scenario, gli atteggiamenti astrattamente ipotizzabili sono sostanzialmente due.

Non lo stesso è a dirsi, invece, per altre istituzioni, la cui regolamentazione normativa, anche di rango non costituzionale, si mostra spiccatamente improntata ad assicurarne la neutralità politica: il riferimento – sebbene da taluni sostenuto anche riguardo alla Corte costituzionale (A) – è qui inteso primariamente nei riguardi del potere giudiziario (B).

Sub (A), è utile rammentare succintamente gli argomenti addotti a dimostrazione della neutralità della Corte, quale organo collegiale le cui modalità di formazione assolvono alla necessità d'assicurarne l'equanimità di giudizio¹²⁶, e il concorso di tutti i principali poteri dello Stato all'esercizio della sua funzione di controllo¹²⁷ e di garanzia costituzionale¹²⁸.

I membri della Consulta, a differenza dei componenti dei restanti organi costituzionali – cui non sono richieste particolari conoscenze e/o competenze – si distinguerebbero (soltanto) a motivo della loro preparazione personale, in virtù della quale trasmetterebbero all'istituzione di appartenenza una connotazione tecnico-specialistica, apparentemente in grado di emanciparla ancor più marcatamente dal frontistante scenario

Si potrebbe, per un verso, etichettare – politicamente – l'accaduto come un sopruso perpetrato, in danno delle minoranze, dalla maggioranza parlamentare (all'ovvia condizione – inverosimile – che le forze parlamentari componenti la maggioranza di governo risultino particolarmente omogenee e reciprocamente coese). D'altra parte, a fronte degli immaginabili tentativi di coinvolgimento delle opposizioni, compiuti dai partiti di maggioranza, la definitiva convergenza di essi potrebbe non raggiungersi mai, con grave danno per la funzionalità del sistema, a fronte dello stallo in cui precipiterebbe, in tal caso, il rinnovo della carica presidenziale: la maggioranza sarebbe, allora, autorizzata a procedere nonostante il (pretestuoso?) dissenso delle minoranze sedenti in Parlamento.

Per altro verso, si potrebbe – giuridicamente – denunciare la tara genetica di cui sarebbe affetto un Presidente della Repubblica “monocolore” (o – per meglio dire – non sufficientemente... “policromo”), ossia la sua inadeguatezza – per di più originaria – all'ottimale rappresentanza dell'unità nazionale: ma l'argomento non sembra costituzionalmente spendibile, giacché: a) la stessa Carta, al suo art. 83, III c., prevede l'eventualità di un'elezione “a ranghi ridimensionati” rispetto a quelli del *quorum* qualificato (sulle cui implicazioni, v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, op. cit., 247 ss.) ; b) la funzione rappresentativa, come sopra esaminato, integra un obbiettivo, piuttosto che un tratto ontologicamente proprio del Capo dello Stato, siccome delineato dalla Costituzione repubblicana.

¹²⁶ Di «carattere fondamentalmente giudiziario» della Corte discorre G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 73, funzionalizzandovi la composizione dell'organo, in quanto prodromica al bilanciamento di esigenze giuridiche e di «sensibilità politico-istituzionale».

¹²⁷ Sebbene A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 147, non ritenga corretto imputare la particolare composizione della Consulta all'operatività del principio di separazione dei poteri, nondimeno, G. D'ORAZIO, *Aspetti dello status di giudice costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1966, 160, sostiene come la scelta operata in tal senso dai costituenti volle contemperare il canone della soggezione soltanto alla legge (ex art. 101 Cost.) propria dei magistrati (di ogni ordine e grado) con il mandato rappresentativo dell'unità nazionale (ex art. 87 Cost.), affidato al Capo dello Stato (non a caso espressivo di cinque giudici costituzionali).

¹²⁸ F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, 874, definisce «La Corte costituzionale» come «il supremo organo di garanzia della Costituzione della Repubblica». In argomento, v. anche S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1961, 93 ss.

politico¹²⁹, e in ogni caso dall'autorità titolare del potere d'investitura¹³⁰: essi, inoltre, beneficerebbero – proprio a garanzia della terzietà dell'organo di cui fanno parte – di meccanismi d'inaMOVibilità affini a quelli operanti per gli appartenenti all'ordine giudiziario¹³¹.

Con riferimento alla sua attività, infine, della Corte spiccherebbe il *modus operandi* giurisdizionale, assicurato innanzitutto dall'obbligo motivazionale¹³², dalla forma dei provvedimenti adottati, dal contraddittorio (ancorché eventuale).

SUB (B), evidenti appaiono – a mio avviso – le garanzie d'impoliticità della magistratura, primariamente affidate dalla Costituzione al concetto «d'indipendenza da ogni altro potere»¹³³.

¹²⁹ Sull'importanza dell'estrazione accademica e professionale dei giudici costituzionali insiste L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in AA. VV., *La composizione della Corte costituzionale: situazione italiana ed esperienze straniere*, a cura di A. ANZON – G. AZZARITI – M. LUCIANI, Giappichelli, Torino, 2004, 37 ss.

¹³⁰ G. D'ORAZIO, *Aspetti dello status di giudice costituzionale*, op. cit., 165.

¹³¹ In generale, sull'indipendenza dei giudici della Consulta, v. E. CASTORINA, *L'indipendenza dei giudici della Corte e la nuova disciplina dell'art. 68 Cost. (ossia sul «rinvio» di cui all'art. 3, l. cost., n. 1 del 1948)*, in AA. VV., *L'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. COSTANZO, Giappichelli, Torino, 1996, 103 ss.

¹³² Su cui, *ex multis*, A. SAITTA, *Logica e retorica nelle motivazioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996, *passim*, nonché, AA. VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. RUGGERI, Giappichelli, Torino, 1994, *passim*. Sussunta nella più generale problematica attinente all'obbligo di motivare ogni statuizione giurisdizionale (ex art. 111, VI c., Cost.), anche la motivazione dei provvedimenti emessi dalla Corte rientra – conformemente all'evoluzione dell'ordinamento, e segnatamente al suo sviluppo in senso repubblicano, cui una parte della dottrina fa risalire un complessivo dovere motivazionale degli atti degli organi costituzionali: in proposito, v. G. LOMBARDI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Nss. Dig. It.*, X, UTET, Torino, 1964, 954 ss. – nel novero delle garanzie di verificabilità del ragionamento giudiziario, sebbene destinato a rendere azionabile una critica diffusa della pronuncia giurisdizionale, e non già una sua contestazione innanzi ad altro organo giurisdizionale, attesa la notoria non-impugnabilità delle sentenze della Consulta. Essa, ad ogni modo, rappresenta il diretto e ineludibile precipitato della soggezione del giudice (*id est*: di ogni giudice) alla legge, su cui è fondata la legittimazione della funzione giudiziaria («in [doverosa] assenza di una legittimazione democratica del potere giudiziario»: in tal senso, A. ANDRONIO, *Art. 111*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, op. cit., 2120).

¹³³ Peccherebbe d'ingenuità la tesi secondo cui la magistratura non integrerebbe, nelle intenzioni della Carta del 1948, un potere dello Stato, attesa la denominazione impiegata dall'art. 104 Cost. (in cui la magistratura è descritta come «ordine»): non è, infatti, dubitabile che – fin dalla riflessione di MONTESQUIEU (C. L. DE SECONDAT), *De l'esprit de lois*, Hachette, Paris, 1968, 163 ss.) – la magistratura costituisca senz'altro un potere dello Stato. Si condivide, invece, l'impostazione di G. VERDE, *Il difficile rapporto tra il giudice e la legge*, Jovene, Napoli, 2012, 184 ss., a mente della quale saremmo in presenza di un potere «neutro», in quanto «privo d'investitura popolare e non soggetto ad alcun controllo esterno al corpo da cui è costituito», ma soprattutto «privo di poteri e responsabilità politiche o di governo». Ne discende, pertanto, che fra le locuzioni di ordine autonomo e potere indipendente («da ogni altro»: cfr., appunto, art. 101, I c., Cost.) non si instauri alcuna contraddizione, la prima formula concernendo la struttura interna della magistratura, la seconda riguardando la posizione ordinamentale dei titolari della funzione giurisdizionale, nei rapporti con i restanti poteri dello Stato: in tal senso, v. F. BONIFACIO – G. GIACOBBE, *Artt. 104 – 107*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 41 ss. Sui rapporti tra i due profili, v. R. ROMBOLI – S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, UTET, Torino, 1995, 368 ss.

I titolari della funzione giurisdizionale vi sono preposti a seguito di concorso pubblico¹³⁴, sulla base delle decisioni all'uopo assunte dall'organo di autogoverno¹³⁵.

Ogni magistrato della Repubblica è organo «estraneo al circuito [di] formazione dell'indirizzo politico»¹³⁶, di talché il suo potere risulta legittimato dalla preparazione dimostrata all'esito di un rigoroso *iter* concorsuale, così come dalla procedimentalizzazione nell'esercizio delle funzioni¹³⁷.

Non meno emblematiche appaiono, poi, le norme costituzionali poste a presidio dell'indipendenza del potere giudiziario (nel suo complesso)¹³⁸, dell'autodeterminazione

Potrebbe conclusivamente sostenersi come la cifra del magistrato sia la sua indipendenza (e la relazione intercorrente fra i due sostantivi sarebbe la stessa di quella evocata dal brocardo «simul stabunt, simul cadent»): l'autonomia e l'indipendenza sono, infatti, predicati costituzionali riferiti testualmente dalla Carta repubblicana al solo potere-ordine giudiziario (*id est*: ai suoi singoli appartenenti – quantomeno se investiti della funzione propriamente giudicante – i quali assumono, in tal caso, la natura di «organi-potere», secondo la calzante definizione ricorrente in dottrina (*ex multis*, v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984, 426 ss.), e la corrispondenza tra magistratura e suo attributo dell'indipendenza appare tale da giustificare l'asserzione secondo cui non potrebbe aversi un potere giudiziario in presenza di margini di permeabilità nei confronti del potere politico (*recte*: degli organi partecipi dell'indirizzo politico), qualora dalla penetrazione all'interno dei predetti margini l'ordine giudiziario subisse ingerenze – puntuali e concrete – in merito allo status giuridico-economico degli appartenenti alla magistratura ovvero alla trattazione dei singoli affari di giustizia; in direzione della conclusione appena esposta sembra militare l'affermazione di G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (diritto costituzionale)*, op. cit., in part. par. 9, ove si legge «l'art. 102 Cost. con le espressioni “funzione giurisdizionale” e “amministrazione della giustizia” ricomprende sinteticamente tutte quelle attribuzioni che tradizionalmente sono devolute ai giudici, *in quanto* organi dotati di speciali guarentigie di indipendenza» [il corsivo è aggiunto].

¹³⁴ Com'è stato acutamente osservato, le modalità di reclutamento degli appartenenti all'ordine giudiziario si ripercuotono non soltanto sull'indipendenza guarentigata dei titolari della funzione giurisdizionale, ma anche sulla *rule of law*: P. CALAMANDREI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 5 dicembre 1946, segnalò come l'elettività del magistrato giudicante sarebbe stata compatibile soltanto con sistemi giuridici ispirati al principio del diritto libero, in cui il giudice fosse considerato un operatore della politica, anziché un tecnico dotato di accertate competenze specialistiche.

¹³⁵ Circa la serrata correlazione sussistente fra modalità d'investitura del giudice e imparzialità della funzione, v. A. CERRI, *Indipendenza, imparzialità, nomina politica: problemi e dubbi irrisolti*, in *Giur. cost.*, I/1976, 175 ss.

¹³⁶ In termini, F. RIGANO, *Art. 106*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, op. cit., 2046.

¹³⁷ Sul punto, v. E. SPAGNA MUSSO, *Giudice (nozione)*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1970, 947, ma anche M. DOGLIANI, *La formazione dei magistrati*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. CARAVITA DI TORITTO, Laterza, Roma-Bari, 1994, 140 ss., nonché S. BARTOLE, *Giudice. I. Teoria generale*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Treccani, Roma, 1989, 2 ss., e F. CAPORILLI, *L'accesso in magistratura*, in AA. VV., *Contributo sull'ordinamento giudiziario*, a cura di F. DAL CANTO – R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2004, 95 ss.

¹³⁸ A differenza di quanto stabilito per il Presidente della Repubblica, la cui designazione avviene mediante elezione (ancorché indiretta: cfr., in proposito, L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta*, op. cit., *passim*), ossia attraverso un modo d'investitura alternativo (meglio: incompatibile rispetto) alla nomina (la quale, a differenza dell'elezione, proviene dall'alto e non dal basso: sulle differenze tra elezione e nomina, v. G. GUARINO, *Deliberazione - nomina-elezione*, in *Riv. it. scienze giur.*, VII/1954, 73 ss., nonché T. MARTINES, *La designazione ai pubblici uffici nella Costituzione italiana*, in *Il politico*, III/1962, 541 ss.), ed intimamente avvinto al circuito democratico (soprattutto nell'attuale contesto repubblicano: ragiona, ad esempio, della compenetrazione tra elezione – non necessariamente diretta – e democrazia G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 607 ss., quando afferma che

di giudizio del singolo magistrato giudicante¹³⁹, e dell'inammissibilità d'inquadramenti gerarchici fra magistrati¹⁴⁰.

Alla luce dei rilievi appena compiuti, dunque, appare coerente con l'impianto costituzionale ritenere neutro il solo potere giudiziario, in considerazione della modalità di preposizione dei suoi appartenenti, dei meccanismi di svolgimento della funzione, e degli accorgimenti relativi ai suoi rapporti con i rimanenti poteri statuali.

Se anche la magistratura fosse un potere politico, la sua legittimazione discenderebbe direttamente dal popolo (sino a rendere ammissibile – quando non necessaria – l'elezione del giudice per suffragio popolare)¹⁴¹.

Un'ipotesi siffatta, però, rappresenterebbe un irrimediabile tradimento della missione istituzionale della magistratura¹⁴², come «argine al potere politico e agli interessi economici»¹⁴³, e farebbe dell'amministrazione della giustizia un potenziale veicolo di soprusi e scorrettezze¹⁴⁴.

«“repubblica” e “democrazia” risultano [...] ribadire l'una l'elettività già affermata dall'altra, [sicché] repubblica democratica vale in definitiva elettività contrassegnata dalla democraticità o, più brevemente, elettività democratica, e democrazia repubblicana vale democrazia contrassegnata dall'elettività, o democrazia elettiva»), il magistrato rinviene doverosamente altrove la propria legittimazione, poiché profondamente differente è il ruolo assolto dalla magistratura nei regimi liberal-democratici (su cui, *infra*).
¹³⁹ L'inamovibilità del magistrato rappresenta la declinazione organizzativa della sua indipendenza funzionale, poiché assicura che il magistrato non venga distolto arbitrariamente dalla trattazione degli affari giudiziari a lui devoluti in una determinata sede, senza l'osservanza di specifiche garanzie procedurali e ferma la spettanza delle relative determinazioni all'organo di governo autonomo: per l'analisi dei rapporti tra inamovibilità e precostituzione, v. R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Quad. CSM*, Roma, 1993, 66 ss.

¹⁴⁰ La distinzione tra i quali, com'è noto, può avvenire soltanto in virtù della funzione rivestita, ex art. 107, III c., Cost.: in argomento, v. L. CHIEFFI, *La magistratura. Origini del modello e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli, 1998, 57 ss., e A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1990, 45 ss.

¹⁴¹ Inevitabile un riferimento, seppur fugace, al sistema giudiziario americano, nel quale – complice l'ereditata preponderanza dei meccanismi di *case law*: in tal senso, A. FARNSWORTH, *An Introduction to the Legal System of the United States*, Oxford University Press, New York, 1996, 73 ss. – sono storicamente confluite nella figura del giudice tanto la dimensione giudiziaria quanto quella politica, circostanza che ha non di rado esposto l'organo giudicante a condizionamenti preventivi (anche derivanti dall'interessamento dei grandi gruppi di pressione nei confronti delle campagne elettorali giudiziarie) e concomitanti (per effetto delle «bizzarre stratificazioni temporali e [della] molteplicità delle fonti talora contraddittorie» di cui il sistema statunitense è caratterizzato, e nel quale sono ravvisabili ingerenze «che operano a tutti i livelli di giudicatura e pubblica accusa, federale e statale»: sul punto, con eloquente rassegna casistica, cfr. S. RIZZO, *Magistratura e potere politico negli Stati Uniti*, in *Dem. e dir.*, III/2011, 344 ss.

¹⁴² Considero in nulla auspicabile l'assuefazione all'eventualità per la quale «un uomo di legge non [possa] non essere influenzato dai valori della società locale, dal punto di vista delle élites politiche e dal punto di vista suo personale», come disinvoltamente sostenuto da H. R. GLICK, *Courts, politics, and Justice*, McGraw-Hill Publishing, New York, 1992, 244 ss.

¹⁴³ *Id.*, *ibidem*, 333.

¹⁴⁴ Afferma A. J. DAVIS, *Arbitrary Justice: The Power of the American Prosecutor*, Oxford University Press, New York, 2007, 140 ss., come «I procuratori dell'accusa detengono un potere incredibile e possiedono la più ampia discrezione nelle fondamentali decisioni che prendono quotidianamente,

È, invero, il concetto stesso di legittimazione democratica della magistratura a suonare come un sinistro ossimoro costituzionale. Il fondamento della magistratura e dei poteri dalla stessa esercitati va, infatti, rinvenuto in criteri dell'agire affatto diversi da quelli propri del potere politico: circostanza che fa della magistratura il potere impolitico per eccellenza¹⁴⁵.

L'assunto della neutralità del potere giudiziario non è smentita dalla circostanza per la quale la presidenza del Consiglio superiore della magistratura – funzionale all'indipendenza dell'ordine magistratuale¹⁴⁶ – sia affidata al Capo dello Stato (e, dunque, ad un organo privo, a mio avviso, del carattere della neutralità): da tempo, infatti, la dottrina maggioritaria, esclude dall'obbligo di controfirma gli atti assunti dal Presidente della Repubblica quale (primo) componente di organi collegiali – e, più specificamente,

particolarmente se incriminare o meno e quali accordi stringere con la difesa. Le loro decisioni sono spesso arbitrarie, affrettate e impulsive e producono gravi disparità tra imputati in analoghe situazioni e tra le vittime».

¹⁴⁵ Sulle fonti di legittimazione – tutte rigorosamente impolitiche – del potere giudiziario, v. le magistrali osservazioni di L. FERRAJOLI, *Giurisdizione e consenso*, op. cit., 11 ss., secondo cui esse andrebbero rinvenute nella distinzione tra le tre antitesi seguenti: 1) “consenso” vs conoscenza”, 2) “potere” vs. “verità”, 3) “disposizione” vs. “accertamento”, cui aggiungerei una quarta: 4) “legis-latio” vs. “iuris-dictio” (come, peraltro, farebbe notare lo stesso autore, in ID., *Costituzionalismo e giurisdizione*, in *Quest. giust.*, III/2012, 11, affermando che «Con paradosso apparente, la soggezione del giudice alla legge ne implica l'indipendenza e la separazione da qualunque altro potere».

¹⁴⁶ Calzante appare, in proposito, la ricostruzione di A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Quad. cost.*, II/1984, 281 ss., secondo cui all'organo consiliare compete per Costituzione un ruolo concorrente nell'assicurare l'autonomia dell'ordine giudiziario da ogni influenza – anche interna alla magistratura stessa – potenzialmente in grado di compromettere l'indipendente esercizio della funzione giurisdizionale: a tanto il C. S. M. si dedica mediante l'assunzione di provvedimenti materialmente amministrativi, ma comunque coesenziali alla salvaguardia della separazione funzionale tra Legislativo-Esecutivo e Giudiziario, occupandosi – ai sensi dell'art. 105 Cost. – della selezione (concorsuale, ex art. 106, I c., Cost.) dei magistrati, della loro destinazione e della progressione in carriera, dei provvedimenti disciplinari e delle destituzioni e collocamenti in quiescenza.

come membro di diritto del C. S. M. – tanto per ragioni formali¹⁴⁷ quanto sostanziali¹⁴⁸, sebbene essa non intenda, con questo, concedere alcunché alla prospettiva della politicità del Capo dello Stato (cui io mi aggiungo, invece, ma nei circoscritti termini precedentemente – e spero esaustivamente – illustrati in precedenza).

Richiamata, d'altra parte, la tesi della natura formalmente complessa di ogni atto presidenziale (alla luce dell'art. 89 Cost.), la sottrazione a controfirma degli atti emanati dal Capo dello Stato nella peculiare veste di presidente del Consiglio superiore potrebbe, in realtà, giustificarsi anche in virtù dell'alterazione nella composizione dell'organo, alla quale si assisterebbe laddove si consentisse alla volontà governativa d'unirsi (in condizioni di parità) a quella del Capo dello Stato, nella formazione degli atti cui quest'ultimo dà corso dentro il C. S. M.: ne discenderebbe una surrettizia cooptazione del Guardasigilli (al quale la controfirma spetterebbe *ratione materiae*) all'interno del *Plenum* consiliare.

Un problema analogo, peraltro, emergerebbe – sebbene foriera di un'illegittimità *sub-*costituzionale – con riferimento all'eventuale sottoscrizione ministeriale degli atti compiuti dal Capo dello Stato come membro del Consiglio supremo di difesa. Poiché in esso il Presidente del Consiglio dei ministri, insieme al Ministro della difesa, e a una folta schiera di restanti esponenti del Governo, sono presenti per legge, imporre ancora una volta la controfirma degli atti presidenziali implicherebbe una sovra-rappresentazione dell'Esecutivo nel contesto dell'organo in questione: circostanza idonea a modificare

¹⁴⁷ R. BIN, Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati, accessibile al link http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/674.pdf, sostiene la non sottoponibilità a controfirma di tutti gli atti presidenziali assunti dal Capo dello Stato in qualità di membro di un organo collegiale, lasciando intendere come il solo dato dell'esercizio non monocratico delle funzioni motiverebbe il venir meno dell'obbligo di controfirma, verosimilmente sul presupposto per cui, in casi di tal genere, il Capo dello Stato svestirebbe i panni di Presidente della Repubblica per indossare (soltanto) quelli di componente puro e semplice dell'organo assembleare considerato.

Mi permetto, tuttavia, di segnalare come il fatto in sé della natura – collegiale o meno – dell'organo deliberante non offra argomenti decisivi al fine di cogliere la natura dei poteri sottesi all'assunzione delle decisioni provenienti dall'organo medesimo. A ciò si aggiunga, peraltro, come l'assunto per il quale all'interno del C. S. M. (o del C. S. D.) il Presidente sarebbe estemporaneamente... altro da sé stesso non è suffragata dal diritto positivo, a mente del quale la presidenza di organi collegiali – tra l'altro a rilevanza costituzionale! – è affidata al Capo dello Stato dalla medesima disposizione (nei cc. IX e X dell'art. 87 Cost.) in cui sono dettagliati anche i restanti suoi poteri monocratici; essa, infine, appare congetturale, non cogliendosi agevolmente le ragioni in base alle quali l'essenza delle funzioni presidenziali – di Capo dello Stato e rappresentante l'unità nazionale – debbano recedere in occasione della partecipazione di lui a consessi deliberativi.

¹⁴⁸ Secondo L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 165 ss., gli atti presidenziali del C. S. M. non potrebbero soggiacere a controfirma perché ne riuscirebbe altrimenti compromessa l'indipendenza della magistratura rispetto alle ingerenze del potere esecutivo.

illegittimamente (sebbene non necessariamente *contra Constitutionem*, stante il relativo silenzio della Carta sulla compagine del Consiglio) la conformazione dell'organismo in discorso.

Il vero è che il Presidente della Repubblica, qualora integri un collegio – non ultimo il Consiglio superiore della magistratura – non cessa di compiere la missione a lui affidata dalla Costituzione: concorrendo all'inveramento dei valori repubblicani nell'ambito della fisiologica attività dell'organo di appartenenza: la presenza del Capo dello Stato all'interno degli stessi, infatti, non è meramente decorativa¹⁴⁹, ma funzionale a favorire l'osservanza della Costituzione nell'attività consiliare, già a partire dalla formazione delle rispettive deliberazioni.

Né può sovrastimarsi, al fine di smentire la neutralità della magistratura, la portata dell'enunciato di cui all'art. 101, I c., Cost.: l'affermazione ivi contenuta, infatti, oltre a rimarcare la discontinuità fra vecchio e nuovo ordinamento costituzionale¹⁵⁰, rileva maggiormente per ciò che essa non dice, anziché per quanto testualmente riferisce.

Amministrare la giustizia *alieno nomine*, in verità, significa denegare qualsiasi derivazione strutturale fra singoli magistrati e popolo italiano, preservando dall'ingerenza del secondo la terzietà dei primi nell'esercizio della funzione giurisdizionale: il I c. dell'art. 101 Cost. è la trasposizione settoriale della seconda parte dell'art. 1, II c., Cost., a cui si deve l'attribuzione al popolo di una sovranità espressamente limitata¹⁵¹.

Pur senza aderire, dunque, a letture svalutative della disposizione in commento¹⁵², essa introduce una divaricazione tra popolo e giurisdizione, non per sancire una pretesa avulsione del potere giudiziario dal sistema costituzionale, ma per garantire

¹⁴⁹ Il C. S. M. è definito come una «unione di organi istituzionalizzata» da M. PATRONO, *La formazione dell'ordine del giorno del C. S. M. e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. e soc.*, III/1991, 513 ss.

¹⁵⁰ Sull'amministrazione della giustizia in epoca statutaria, v. F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, op. cit., 427 ss.

¹⁵¹ Della vasta produzione dottrinale sul tema, si vedano, R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di sovranità del popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1984, 159 ss., D. NOCILLA, *Popolo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1985, 341 ss., ma anche G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe*, op. cit., *passim*.

¹⁵² Peraltro autorevolmente sostenute da G. D'ELIA, *L'azione penale popolare nel sistema costituzionale italiano*, in *Giur. cost.*, V/1997, 3110 ss., per il quale l'asserzione avrebbe il valore di una «proclamazione ideologica», nonché da R. GUASTINI, *Art. 101*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 165 ss., ad avviso del quale la norma sarebbe priva di rilievo materialmente costituzionale.

l'impermeabilità delle decisioni giudiziarie ai meccanismi di tipo democratico¹⁵³, salvo il diritto di critica ex art. 21 Cost. (ma con gli argini ad esso peculiari)¹⁵⁴.

Dalla disamina appena svolta, allora, sembrano potersi enucleare ulteriori elementi a sostegno della politicità del Capo dello Stato, dal momento che tutti i caratteri peculiari al potere giudiziario – con la sua neutralità, di cui detto potere è il paradigma – non paiono riscontrabili nella figura del Presidente della Repubblica.

A questo punto della trattazione, dovrebbe esser chiaro come l'elettività dell'investitura, la funzione rappresentativa (sebbene variamente declinata), l'ormai pacifica apertura di canali di comunicazione aggiuntivi rispetto al cosiddetto "potere di messaggio" intrattenuta con i restanti operatori politici – anche, per così dire, diffusi: si pensi ai cittadini in genere – insieme all'insussistenza, in Costituzione, di richiami letterali ad una pretesa funzione squisitamente garantistica¹⁵⁵ del Capo dello Stato restituiscono di quest'ultimo un quadro parzialmente differente rispetto alle narrazioni più ricorrenti in materia di figura e poteri presidenziali¹⁵⁶.

¹⁵³ Di autentica «barriera fra popolo e funzione giurisdizionale» ragionano N. ZANON – L. PANZERI, *Art. 101*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, op. cit., 1959. Sull'argomento si consideri, altresì, G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in AA. VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, CEDAM, Padova, 2004, 240 ss.

¹⁵⁴ Lo rammenta G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità del magistrato nell'attuale ordinamento. Prospettive di riforma*, in *Giur. cost.*, I/1982, 780.

¹⁵⁵ Sulla tenuta testuale della teoria del Capo dello Stato quale organo di controllo, cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, op. cit., 96 ss.

¹⁵⁶ Volgendo succintamente lo sguardo all'estero, è possibile esaminare la questione della compatibilità tra legittimazione politica e funzioni di controllo (sul regolare funzionamento dei poteri pubblici) osservando l'esperienza francese.

L'art. 5 della costituzione francese del 1958, ad esempio, afferma come «Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État», così attribuendo al Capo dello Stato d'oltralpe una funzione espressa di salvaguardia della fonte normativa suprema dell'ordinamento francese: in tal modo, la legge fondamentale della *République française* non disdegna la coincidenza, nello stesso organo monocratico, di poteri politici (dettagliati nel prosieguo della stessa costituzione) e al contempo garantistici, destituendo di fondamento la tesi secondo cui garanzia e politicità si escludano reciprocamente, tanto più ove s'interpreti la funzione di garanzia come assicurazione della continuità dell'sistema, ossia della possibilità stessa di prosecuzione dell'esperienza ordinamentale al riparo da torsioni e strappi irrimediabili. Orbene, se ad un organo eletto (a suffragio universale e diretto), per di più istituzionalmente compartecipe dell'indirizzo politico (e finanche titolare di un dominio riservato in alcune materie, fra cui gli esteri) è affidato – come, appunto, nel caso dell'esperienza francese – l'eventuale impiego di poteri emergenziali (azionabili senza limiti di tempo e modalità), preordinati al ristabilimento del «fonctionnement régulier des pouvoirs publics», non vi è ragione per ritenere che il ruolo di "vigilanza costituzionale" debba sistematicamente procedere su binari distinti da quelli della decisione politica: constatazione, quest'ultima, forse in grado di aiutare a comprendere l'essenza delle attribuzioni presidenziali anche al di qua delle Alpi.

All'indomani dell'entrata in vigore della costituzione della V^a Repubblica, gli studiosi francesi si interrogarono sulla natura dei poteri del *Président*, soprattutto a motivo della formulazione del testo costituzionale, apparentemente più propenso ad una lettura in chiave garantistica della funzione presidenziale, sostenuta più convintamente da P. ASTIE, *La Constitution du 4 octobre 1958 et le système*

5. Il Presidente fra norma e prassi: gli ultimi tasselli del mosaico normativo.

Nelle pagine precedenti si è tentato di scongiurare alcuni rischiosi fraintendimenti sul ruolo esercitato dal Presidente della Repubblica nel contesto della forma di governo italiana, precisando ciò che l'organo *non* può essere considerato. Di seguito, si cercherà di trarre dal testo costituzionale ulteriori spunti di riflessione, al fine di comprendere ciò che il Capo dello Stato rappresenta, nell'andamento dei rapporti interorganici.

Ci si è già soffermati sulla natura elettiva della carica presidenziale¹⁵⁷: gioverà qui ribadire come l'elezione non sembra esattamente la modalità d'investitura più indicata, qualora l'intento perseguito sia quello di spolicizzare l'organo così designato.

politique de la V^e République, in *Droit Public, I, Théorie générale de l'État et de droit constitutionnel*, a cura di J. Moreau, Parigi, 1995, 59 ss., e P. AVRIL, *Le conventions de la Constitution*, PUF, Paris, 1997, 49 ss., nonché A. BONDUELLE, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, L.G.D.J., Paris, 1999, 437 ss., e M. DUVERGER, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, II, PUF, Paris, 1971, 226.

La prassi affermatasi nel prosieguito, tuttavia, avallava definitivamente avallato l'inclusione del Presidente francese fra gli organi d'indirizzo politico: in particolare, è stato affermato come «l'arbitrage ne signifie pas l'effacement du Président de la République et son cantonnement dans l'exercice de stricts pouvoirs de ratification. Tout au contraire, cet arbitrage sous-tend un rôle de direction et des pouvoirs de décision au profit du Chef de l'État», secondo le valutazioni compiute, in proposito, da B. BRANCHET, *Le contresens et le régime politique de la V^e République*, L.G.D.J., Parigi, 1996, 166.

Il Capo dello Stato in Francia è espressamente investito di poteri preordinati alla conservazione dell'ordinamento a fronte di minacce idonee a metterlo definitivamente a repentaglio: l'art. 16 della Costituzione francese, infatti, conferisce al Presidente poteri eccezionali – non certamente equiparabili alle attribuzioni di cui la versione italiana dell'organo è munito dalla Costituzione del 1948 – accostati (quantomeno teleologicamente) dalla dottrina francese a quelli esercitabili dalla magistratura dei dittatori romani (come evidenziato da A. HARIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Parigi, 1970, 821) oltretutto sottratti al sindacato giurisdizionale (cfr., al riguardo, D. CHAGNOLLAUD – J.-L. QUERMONNE, *La V^e République. IV. L'Etat de droit e la Justice*, Flammarion, Paris, 2000, 56), e le cui modalità d'impiego, unitamente all'accertamento della sussistenza delle condizioni necessarie alla loro attivazione, sono rimesse in via esclusiva al discrezionale apprezzamento dell'organo monocratico in parola (ad avviso di molti commentatori, tra i quali J. LAMARQUE, *Théorie de la nécessité et l'art. 16 de la Constitution*, in *Revue de droit public*, 1961, 619 ss., e P. MINDUS, *Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell'emergenza*, in *Mat. per una storia della cult. giur.*, II/2007, 503 ss.).

¹⁵⁷ Si è, altresì, considerato il dibattito relativo all'individuazione o meno, *de iure condito*, di un divieto (se del caso, consuetudinario) di rielezione della carica presidenziale: ferma la risolutiva presa d'atto della valenza per così dire... storica di siffatta disputa – quantomeno all'indomani del secondo incarico espletato, ancorché parzialmente, da Giorgio Napolitano – è obiettivamente rilevabile l'infruttuosità dei tentativi compiuti in passato allo scopo di positivizzare in Costituzione l'unicità *quoad tempus* del mandato presidenziale: si consideri, sul punto, l'incompiutezza delle iniziative adottate a seguito del messaggio alle Camere inviato il 17 settembre 1963 dal Presidente Segni (su cui T. L. RIZZO, *Parla il Capo dello Stato: sessant'anni di vita repubblicana attraverso il Quirinale 1946-2006*, Gangemi Editore, 2012, 81 ss.), per giungere al disegno di legge costituzionale recante norme «per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», oggetto di

Sono note, di contro, le malcelate tensioni di cui la storia delle presidenze repubblicane succedutesi nel tempo è apparsa disseminata¹⁵⁸: se davvero il Presidente della Repubblica fosse equiparabile ad un (mero) alto sovrintendente delle istituzioni, tenuto a vegliare sul rispetto formale delle competenze e delle regole costituzionali, per riposizionare gli altri poteri in caso di loro sconfinamento o disallineamento dal dettato normativo della Carta, allora non si spiegherebbero le ragioni del fermento – talora paludato ma non per questo meno avvertibile – puntualmente manifestato dai partiti in prossimità di ogni scadenza elettorale della carica qui considerata.

L'esperienza più recente, d'altra parte, avvalora la tesi di una certa politicità del ruolo presidenziale: basti pensare, infatti, alle vicende registratesi in occasione della fine del settennato di Giorgio Napolitano – in cui le difficoltà di fronteggiamento dei formidabili riverberi prodotti dalla disperante congiuntura economica produssero un insuperabile stallo parlamentare nel rinnovo della carica presidenziale, conducendo al primo caso di rielezione di un Capo dello Stato uscente – per constatare come ogni Presidente della Repubblica sia espressione del suo tempo, e delle peculiarità (sociali, economiche e politiche) del frangente in cui intervenga – ovvero difetti o stenti ad intervenire – la rispettiva elezione¹⁵⁹.

respingimento ad opera del corpo elettorale convocato in occasione del referendum confermativo (*recte*: oppositivo) del 04 dicembre 2016, dalla cui lettura – possibile al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00955273.pdf> – si evince come l'eventualità di tradurre in diritto scritto l'ineleggibilità, per una seconda volta, del Capo dello Stato uscente non fosse stata nemmeno presa in considerazione dalla pure articolata proposta di riforma.

¹⁵⁸ Una ricognizione della peculiare connotazione politica dei momenti antecedenti all'elezione dei Presidenti della Repubblica fin qui avvicendatisi è offerta da S. MERLINI, *I Presidenti della Repubblica, in La politica italiana: dizionario critico 1945-95*, a cura dello stesso A., Laterza, Roma-Bari, 1995, 93 ss. Più in generale, sull'elezione del Presidente della Repubblica, v. N. VALENTINO, *Il Presidente: Elezione e poteri del Capo dello Stato*, E.R.I., Torino, 1973, *passim*.

¹⁵⁹ Senza dover volgere lo sguardo molto indietro, è emblematica la vicenda della mancata elezione a Capo dello Stato dell'ex Presidente del Consiglio Romano Prodi, già proposto, in passato, come candidato alla medesima carica, ma rimasto privo, anche in quella occasione, di sufficiente sostegno parlamentare: peraltro, dell'intrinseca politicità espressa dal dibattito (più o meno malcelato) relativo alla scelta di Prodi (e non soltanto) quale Presidente della Repubblica aveva già dato conto M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. cost.*, V/1999, 3307 ss., in part. 3311, intravedendo in una sua eventuale elezione, poi appunto non verificatasi (e doppiamente) l'applicazione del brocardo "*promoveatur ut amoveatur*": il saggio in questione offre un'efficace panoramica della considerazione attribuita dalle forze politiche al passaggio istituzionale in questione, contribuendo a demitizzare la concezione del ruolo assolto dal Capo dello Stato nel sistema costituzionale, e offrendo – a mio avviso – argomenti da cui desumere l'irrealtà delle ricostruzioni che guardano all'elezione del Presidente come ad un adempimento incolore o insuscettibile di contese interpartitiche. Il vero è che l'animosità con cui, anche al proprio interno, le forze politiche battono senza esclusione di colpi per la... conquista del Quirinale conferma la fallacia della tesi propensa a rinvenire nel Presidente della Repubblica un organo di mera garanzia, così dando seguito ad un artificioso sradicamento dell'istituzione presidenziale dall'*humus* in cui è venuto ad esistenza: al punto che lo stesso Autore richiama

All'indomani della caduta del regime autoritario, diverse strade avrebbero potuto essere percorse, nell'intento di dotare la neonata Repubblica di un rinnovato assetto istituzionale: se l'Assemblea votata il 2 giugno del 1946 optò per la forma di governo parlamentare, nondimeno volle conferire all'organo presidenziale una propria dimensione baricentrica nella dialettica fra i poteri, e non già avulsa da «quel nucleo essenziale di fini di forze»¹⁶⁰ emergenti all'interno dell'ordinamento¹⁶¹.

A ciò si aggiunga, poi, come il giudizio espresso dall'arco partitico nei confronti delle varie personalità elette alla carica presidenziale sia spesso mutato – anche profondamente – nel corso del relativo settennato, a riprova dell'ampia versatilità del ruolo svolto dal Capo dello Stato, e dalla peculiare risposta delle forze politiche alle modalità d'azione dei vari Presidenti repubblicani.

Per saggiare, dunque, l'asserita neutralità dell'organo in discorso, potrebbe risultare utile – anche soltanto *ad adiuvandum* – sondare la reazione delle formazioni politiche agli

l'attenzione sul «tradizionale rilievo delle elezioni presidenziali *come momento di verifica della tenuta del quadro politico complessivo*» (corsivo mio).

Mette conto notare, in questa sede, come la tesi della natura imperfetta del collegio elettorale costituito in Parlamento in seduta comune (laddove convocato per il rinnovo della carica presidenziale) rappresenti, oggi, un mero simulacro, essendo stati aggirati dalla prassi – spesso deprecabile – delle forze politiche partecipanti alle operazioni di voto quasi tutti gli accorgimenti apprestati (in uno alle considerazioni dottrinali addotte) al fine di preservare la segretezza del voto, e precludere più o meno plateali manifestazioni di gradimento nei confronti di questa o di quella personalità proposta per l'investitura a Capo dello Stato: dalla compilazione della scheda elettorale secondo modalità previamente concordate (e/o conformi alle direttive dei gruppi parlamentari di appartenenza), al transito accelerato per la cabina elettorale allestita ai piedi dello scranno del presidente d'Assemblea, le fervide menti dei parlamentari hanno concepito i più fantasiosi stratagemmi di palesamento delle proprie intenzioni di voto, ormai svuotando, in via di fatto, il divieto di discussione su candidature e programmi di ogni razionale giustificazione: per una rassegna degli espedienti (tragicomici) apparsi all'uopo negli ultimi anni, v. A. REPOSO, *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale*, op. cit., in part. 2 ss.

Ma vi è di più: lungi dal rappresentare un punto di forza del sistema – quasi a credere che la piena intellegibilità delle scelte effettuate dai partiti possa compromettere, anziché rafforzare, la posizione del Presidente – lo *status quo* rischia di compromettere l'esigenza di «trasparenza delle decisioni» (come segnalato da M. AINIS, *Se le nomine fossero più trasparenti*, in *Corriere della Sera*, 12 marzo 2013, il quale segnala, in aggiunta, il paradosso per cui «in questo caso funziona la regola contraria: per essere eletto non devi candidarti, devi anzi negare l'esistenza stessa della tua candidatura»).

¹⁶⁰ Dell'efficace espressione siamo ovviamente debitori nei confronti di C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, 74.

¹⁶¹ Sul concetto di “fine”, e sulla sua associazione a quello di “valore”, v. – tra i tanti suoi scritti evocativi di un siffatto accostamento – A. RUGGERI, *Sistema di fonti o sistema di norme? Le altalenanti risposte della giurisprudenza costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/studi/ruggeri22.pdf>, ove si legge come «ciascuna sede istituzionale ha da fare, fino in fondo, la propria parte, concorrendo all'inveramento dei fini-valori costituzionali e, a un tempo, al mantenimento dell'equilibrio del sistema».

Sembra, piuttosto, condivisibile l'individuazione di più gradi di (possibile) politicità di un atto promanante da un pubblico potere, a seconda che lo stesso sia emanato da organi appartenenti o meno al circuito dell'indirizzo politico di maggioranza, al quale il Capo dello Stato rimane – quantomeno secondo modello – estraneo (essendo alieno al nostro ordinamento l'istituto della fiducia presidenziale al Governo): lo segnala M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, op. cit., 68.

atti del Presidente: se ne ricaverà quasi sempre un caleidoscopio di riscontri informati a gradazioni e toni diversi, e non di rado dicotomici.

Orbene, se le funzioni affidate al Presidente della Repubblica si risolvessero in quella c.d. garantistica, l'incidenza politica del concreto *modus operandi* del Capo dello Stato dovrebbe essere sostanzialmente insignificante: di converso, la pluralità di letture politiche sistematicamente offerte – s'intende: anche in buona fede, e non soltanto per scopi strumentali o di tornaconto elettorale – dell'attività presidenziale assevera la lettura dell'esistenza, nell'organo in commento, di un'irriducibile sensibilità politica, talvolta accentuata dall'instaurazione di canali di diretta comunicazione presidenziale con l'opinione pubblica, proposito oggi ancor più facilmente perseguibile, data l'offerta di strumenti di esternazione dall'impiego più immediato¹⁶².

Più in generale, la circostanza per cui i diversi Presidenti susseguiti nella storia repubblicana abbiano avvertito la necessità d'abbattere o depotenziare i diaframmi intercorrenti tra Quirinale e società civile¹⁶³, favorendo e progressivamente legittimando l'avvento di forme e occasioni d'interlocuzione non meramente protocolлари, accentua le perplessità sull'effettiva attitudine dell'istituto della controfirma alla neutralizzazione del ruolo del Capo dello Stato, *id est* alla circoscrizione del suo mandato istituzionale nell'area della garanzia e del controllo¹⁶⁴.

¹⁶² Consolidato il ricorso – sugellato dalla Corte costituzionale, con sent. 154/2004, su cui v., *ex plurimis*, su cui A. PUGIOTTO, *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sent. 154 del 2004*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/583.pdf, nonché T. E. GIUPPONI, *"Uno, nessuno e centomila". Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/311.pdf. – ad esternazioni del Capo dello Stato veicolate in forme diverse da quelle positivate agli artt. 74 e 87, II c., Cost., è ormai acquisito in via di prassi l'impiego di strumenti più deformalizzati degli stessi comunicati-stampa (comunque molto popolari, negli ambienti della comunicazione quirinalizia), esaustivamente passati in rassegna da D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, II/2010, 1921 ss.

¹⁶³ Inaugurando una prassi autenticamente conformativa (o silenziosamente modificativa) della Costituzione vigente: sul punto, v. G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, VII/1991, 709 ss.

¹⁶⁴ L'obsolescenza del potere di messaggio, inteso in senso tradizionale, è testimoniata dalla proliferazione di tecniche comunicative alternative a quella convenzionale: in argomento v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Messaggio*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Treccani, Roma, 1990, 4 ss. Più recentemente, D. GALLIANI, *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0416_galliani.pdf, giunge ad affermare come «un *tweet* del consulente per la stampa del Presidente, oggi, va inquadrato esattamente allo stesso modo con il quale Carlo Esposito si raffrontava alle prime esternazioni presidenziali, cercandone la base giustificativa e la relativa responsabilità».

In questa sede non sarebbe pertinente indugiare sulle nuove frontiere della responsabilità presidenziale conseguenti ad una così profonda rivisitazione del potere (o della facoltà¹⁶⁵) di esternazione dei Presidenti della Repubblica, piuttosto analiticamente trattate altrove¹⁶⁶.

Basterà, tuttavia, segnalare come la stessa appaia coerente con la natura rappresentativa dell'organo, la sua derivazione – sebbene per il tramite di una... camera di decantazione delle turbolenze politiche contingenti, quale (almeno auspicabilmente) il Parlamento in seduta comune – comunque rispettosa del monismo della forma di governo, e l'influenza politica da esso esercitata sui restanti attori istituzionali: è, infatti, caratteristico degli organi dotati di una legittimazione democratica – pur indiretta – perseguire la giustificazione del proprio operato mediante un discorso – se del caso, compiuto anche *per fatti concludenti* – esplicativo delle ragioni della propria condotta e degli intendimenti posti a base delle proprie determinazioni, secondo l'accezione più genuina del concetto di responsabilità (diffusa)¹⁶⁷.

Sarebbe, d'altronde, pressoché contraddittorio ipotizzare una scissione fra rappresentatività e politicità, postulando l'inconciliabilità fra la prima e la seconda: di converso, poiché il Presidente della Repubblica è investito di compiti rappresentativi ex art. 87, I c. Cost., non gli è estranea una caratterizzazione politica, ancorché differente rispetto a quella dei restanti attori democratici, e fra questi innanzitutto i partiti (e ciascuno dei membri delle Camere): il primo, infatti, non concorre – secondo modello – all'elaborazione dell'indirizzo politico, di cui i secondi restano i principali ispiratori; nondimeno, il Capo dello Stato ben può formulare, nei confronti delle istituzioni repubblicane con cui egli interloquisce, richiami, esortazioni, ammonimenti finalizzati a ricollocare l'azione dei pubblici poteri nel solco dei valori fondamentali, anche in tutti i casi in cui l'attività presidenziale non sia mirata a prevenire o reprimere la violazione puntuale di una norma, in funzione di ripristino della legalità costituzionale, bensì alla

¹⁶⁵ Secondo il suggerimento di L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, op. cit., 221.

¹⁶⁶ Sul tema, v. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, op. cit., 102-103., del quale condivido l'invito ad una franca constatazione della «politicità del ruolo del Capo dello Stato», concretantesi in «ampi spazi di autonomia»

¹⁶⁷ Il fenomeno è contestuale all'*enlargement of functions* segnalato da A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in <http://www.rivistaaic.it/il-presidente-della-repubblica-in-trasformazione.html>, il quale spiega, del tutto condivisibilmente, come l'evoluzione dei poteri presidenziali ne abbia comportato un'accentuazione d'intensità, piuttosto che un ampliamento dell'estensione.

riconduzione delle funzioni esercitate dagli altri poteri dello Stato nella tavola valoriale di cui la Costituzione è portatrice.

È stato affermato, a tal riguardo, come l'alterità del Capo dello Stato rispetto alla contingente contesa partitica non autorizzi a negarne il ruolo politico¹⁶⁸.

Si dimostra particolarmente avveduto, allora, l'approccio di quella dottrina¹⁶⁹ che non cessa di denunciare le distorsive conseguenze provocate dall'associazione del Capo dello Stato italiano alla «concettuologia» del potere neutro, pure così generosamente attecchita nella nostra riflessione costituzionalistica. Escluso, nella forma di governo della Repubblica, ogni eventuale dualismo nelle fonti d'investitura dei pubblici poteri – con la sola eccezione, che ritengo opportuno ribadire per le ragioni già esaminate sopra, della funzione giurisdizionale – non resta che prendere serenamente atto, ma nei termini di cui sopra, di una certa politicità delle funzioni presidenziali, non per ricondurre direttamente il Capo dello Stato all'interno della dialettica interpartitica, ergendolo in prima persona a co-fautore delle scelte maturate nel raccordo di Parlamento e Governo, ma per comprenderne senza infingimenti le possibilità d'intervento ed i loro concreti svolgimenti; a ben vedere, la stessa antitesi fra “Presidente-garante” e “Presidente-politico” appare, però, distorta: il Presidente, infatti, partecipa di entrambi i modi di essere, poiché assicura la continuità dell'ordinamento dal suo interno, non alla stregua dello scienziato intento a condurre un esperimento in laboratorio, di cui determini le condizioni iniziali per poi monitorarne gli sviluppi, se del caso intervenendo sul relativo andamento – il Capo dello Stato, com'è noto, non può ricorrere a poteri straordinari – bensì come parte integrante del sistema, in cui egli accede al ruolo in forza di meccanismi di tipo democratico, e del quale egli è invitato a rappresentare l'unità, favorendone la permanenza in vita e l'armonioso svolgimento delle funzioni proprie dei restanti componenti di esso.

Più che contrapposte in un'antitesi, le due espressioni andrebbero definitivamente accostate in un'endiadi: il Presidente della Repubblica garantisce principi e regole costituzionali non limitandosi a verificare che ciascun organo adempia alle proprie funzioni senza appropriarsi di poteri appartenenti a soggetti istituzionali diversi, ma

¹⁶⁸ Di «ruolo tipicamente politico» discorre E. FURNO, *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 8, mentre di «attore a vocazione politica» ragiona E. CHELLI, *Art. 89*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 96 ss.

¹⁶⁹ Il riferimento è a M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in <http://www.rivistaaic.it/la-gabbia-del-presidente.html>.

sincerandosi che gli atti assunti siano conformi non soltanto alla lettera della Costituzione, ma anche al suo spirito, e che ogni espressione di potestà pubbliche proveniente da altri organi costituzionali rispetti anche assiologicamente – e non solo formalmente – la Legge fondamentale della Repubblica.

TERZO CAPITOLO

**IL CONTRIBUTO PRESIDENZIALE ALLA POLITICA ESTERA E
MILITARE: UNA RASSEGNA CASISTICA.**

Sommario: 1. I casi selezionati. – 2. L'intervento in Libia. – 3. La crisi italo-indiana. – 4. La grazia "a vocazione internazionale".

1. I casi selezionati.

Con riferimento alla gestione degli affari esteri e della difesa, nelle pagine precedenti si è avuto modo di anticipare quali possano essere le conseguenze derivanti dall'accettazione di un ruolo – sempre meno defilato e maggiormente protagonista – del Consiglio supremo di difesa, così come dalla presa d'atto della natura effettiva e non protocollare dei poteri presidenziali, pur nel contesto di una forma di governo parlamentare.

Le osservazioni sin qui compiute sembrano trovare riscontro in alcuni episodi della recente storia repubblicana, in grado di offrire addentellati alla ricostruzione teorica suggerita nel presente lavoro.

Nel corso del loro approfondimento, sarà ben possibile rilevare come il Presidente della Repubblica abbia rispettivamente: I) rivisitato – mediante esternazioni, atti formali, interlocuzioni riservate e ammonimenti – l'atteggiamento governativo, originariamente meno propositivo e risoluto, circa la condotta da osservare davanti al precipitare degli eventi in Nordafrica, II) contribuito, anche in forma omissiva, all'evoluzione di una bilaterale crisi diplomatica, non ancora del tutto rientrata, e III) rifondato – in senso internazionalistico – un istituto costituzionale cui l'elaborazione dottrinale, la prassi e la giurisprudenza della Consulta avevano inteso imprimere tutt'altro statuto giuridico e finalizzazione pratica.

2. L'intervento in Libia.

Fra le più recenti vicende espressive dell'impegno presidenziale nelle materie oggetto di questa tesi, merita segnalare innanzitutto il coinvolgimento italiano nelle operazioni militari condotte in Libia nel 2011.

Il ruolo propulsivo del Capo dello Stato nella gestione della crisi libica è stato segnalato da diverse parti¹: la centralità del Presidente della Repubblica, più in particolare, è andata emergendo soprattutto attraverso una sistematica rivalutazione del peso specifico manifestato dal Consiglio supremo di difesa², e – per suo tramite – dell'apporto presidenziale all'elaborazione degli indirizzi strategici della difesa nazionale³.

È opportuno premettere come nell'andamento dei rapporti tra Italia e Libia, storicamente influenzato dall'eredità coloniale, un punto di approdo era stato apparentemente individuato con la stipulazione del "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia"⁴, sottoscritto nell'agosto del 2008 dall'allora Presidente

¹ L'«alta direzione» presidenziale della posizione assunta dall'Italia al cospetto crisi deflagrata in Libia (sull'onda emotiva delle cc.dd. "Primavere arabe") sembra pacificamente acclarata dalla storiografia: in argomento, v. O CROCI – M. VALIGI, *L'Italia e l'intervento internazionale in Libia*, in AA. VV., *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di A. BOSCO – D. MCDONNELL, Il Mulino, Bologna, 2011 ss.

² Non a caso definito dal sito internet della Presidenza quale «strumento di dialogo e di confronto preventivo tra i responsabili dell'indirizzo politico in materia di difesa nazionale» (il corsivo è mio): la circostanza può essere appurata all'indirizzo <http://www.quirinale.it/grnw/attivita/csd/csd.html>.

³ Parte significativa del più ampio settore costituito dalla «politica estera di una media potenza regionale qual è l'Italia»: lo sostiene G. SCACCIA, *Il «setteennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, I/2013, 102, per il quale proprio alla vicenda libica si deve il recupero del Consiglio supremo ad una funzione di direzione politica attiva.

D'altra parte, alcuni segnali espressivi di un rinnovato interesse istituzionale – e partitamente presidenziale – in favore del Consiglio di difesa erano comparsi, in realtà, già con la presidenza Ciampi, nel cui arco temporale sarebbe deflagrata la crisi irachena, e il correlato impegno bellico italiano a fianco dell'amministrazione statunitense: la tendenza alla valorizzazione del Consiglio come organo deputato all'elaborazione, in via ordinaria, dell'indirizzo politico militare, allora embrionalmente emergente, sarebbe stata pressoché istituzionalizzata dal penultimo Capo dello Stato, per il tramite di più serrate convocazioni (quadrimestrali) dell'organo, e – come acutamente è stato fatto osservare dall'Autore appena citato – mediante l'affidamento della segreteria del Consiglio supremo ad un esponente della burocrazia presidenziale, ossia il consigliere quirinalizio per gli affari militari: laddove, infatti, il tradizionale conferimento del ruolo di segretario del C.S.D. al Capo di Stato maggiore dell'Esercito (nominato dall'Esecutivo) avrebbe ancora potuto deporre a vantaggio del monopolio governativo sull'organizzazione dei lavori consiliari, con l'attribuzione di siffatto ruolo ad un organo direttamente legato al Presidente della Repubblica da un vincolo fiduciario sembra potersi sostenere la tesi dell'avvenuto spostamento del baricentro del Consiglio in direzione del Presidente della Repubblica, o quantomeno intravedere l'intenzione del Capo dello Stato di non recedere da una posizione attiva all'interno del Consiglio, semmai rafforzandola mediante il diretto coinvolgimento, nella predisposizione delle attività dell'organo, di figure di sua stretta collaborazione.

⁴ Su cui, v. N. RONZITTI, *The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?*, reperibile in https://www.gla.ac.uk/media/media_126121_en.pdf, a mezzo del quale l'Italia confidava di sollecitare un

del Consiglio dei ministri, on. Berlusconi, con il colonnello Gheddafi, da decenni controverso reggitore delle sorti del Paese nordafricano⁵.

A fronte della ritrosia del Governo guidato dall'on. Berlusconi⁶ ad una partecipazione dell'Italia alle operazioni militari nel teatro libico⁷, è dunque legittimo interrogarsi circa le dinamiche istituzionali che, di fatto, condussero all'abbandono, da parte dell'Esecutivo italiano, delle proprie posizioni di prudente attendismo, a vantaggio di un'esposizione di tipo militare – e non più soltanto diplomatica – spiegata unitamente ad altri Stati, anche situati al di fuori del bacino mediterraneo.

Orbene, è opinione piuttosto diffusa quella per cui proprio il Presidente Napolitano debba essere ritenuto l'artefice del contributo italiano di (tentata) risoluzione *manu militari* della guerra civile in Libia⁸.

maggior interessamento libico nella gestione dei flussi migratori dalle sponde del continente africano, in cambio di rimesse economiche ventennali in favore della Libia.

⁵ Si consideri, al riguardo, come «Il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica», firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, ratificato con l. n. 7/2009, ed entrato in vigore il 2 marzo 2009 prevedesse, altresì, all'art. 3, il reciproco impegno delle parti a non ricorrere alla minaccia o all'impiego della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dell'altra Parte o a qualunque altra forma incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite»; a sua volta, l'art. 4 sanciva il dovere delle parti contraenti d'astenersi «da qualunque forma di ingerenza diretta e indiretta negli affari interni o esterni che rientrino nella giurisdizione dell'altra Parte, attenendosi allo spirito di buon vicinato» di modo che l'Italia non avrebbe usato né permesso «l'uso dei propri territori in qualsiasi atto ostile contro la Libia» e viceversa.

⁶ Proprio l'atteggiamento conciliante del Governo Berlusconi nei confronti della Libia costituiva, a ben vedere, la più significativa ragione di contrarietà – quantomeno iniziale – dell'Esecutivo all'intervento bellico nei confronti del regime guidato da Gheddafi (peraltro osteggiato senza eccessive remore da una parte della maggioranza in carica: si consideri, ad esempio, la presa di posizione dell'on.le Bossi, il quale avrebbe affermato come «[sarebbe stato] meglio essere più cauti: più equilibrata la posizione della Germania».. O CROCI – M. VALIGI, *L'Italia e l'intervento internazionale in Libia*, op. cit., 14), peraltro rafforzata dalla necessità di tutelare gli interessi e i cittadini italiani in quello Stato (come segnalato da A. MATTONE, *Immigrati, sarà esodo biblico ma la Ue non vuole aiutarci*, *Intervista al Ministro della difesa Ignazio La Russa*, in *La Repubblica* del 25 febbraio 2011): donde il coinvolgimento del Ministro dello sviluppo economico nel Comitato permanente per la gestione della crisi libica, appositamente insediato. Pur fronte della spirale di violenze innescata dalla guerra civile in Libia, dunque, risultava preponderante la circospezione del Governo italiano, maggiormente propenso ad attivarsi soltanto a seguito di un eventuale, aperto mandato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e conseguentemente riluttante – al di là della stigmatizzazione formale degli abusi e delle ritorsioni del regime sui civili e sulle forze insurrezionali libiche – a sostenere iniziative episodiche e soltanto parzialmente condivise dai membri della Comunità internazionale.

⁷ Invero condivisibilmente debitrice della tradizionale posizione italiana, incline ad accordare prevalenza ai canali diplomatici prim'ancora che alla minaccia delle armi: si vedano, in proposito, i comunicati del Ministero degli Affari esteri, sul “Focus-Libia” (*Prosegue la missione italiana di aiuti ai profughi. Frattini, avviati contatti con il Consiglio nazionale libico*, e *Frattini, contatti con il Consiglio nazionale. Boniver, la missione umanitaria sarà modulare*, 7 marzo 2011).

⁸ Di «funzione surrogatoria» di Napolitano rispetto al Governo, quale «interlocutore privilegiato – se non esclusivo – dei leader internazionali», nel contesto della congiuntura libica, ragiona G. SCACCIA, *Il «setteennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica*, op. ult. cit., *ibidem*.

Il Capo dello Stato, più dettagliatamente, avrebbe concorso a determinare le opzioni di politica militare della Repubblica, intrattenendo diretti contatti con le cancellerie estere, e inducendo il Governo nazionale a impegnare le Forze Armate in chiave fattiva⁹.

Ai fini che qui occupano, non è poi così determinante comprendere se il potere co-decisorio del Capo dello Stato, registratosi sullo sfondo degli avvenimenti libici, si sia o meno tradotto in atti formali, anziché mantenersi allo stadio di persuasione morale¹⁰: rilevano, piuttosto, tanto la percezione dell'indiscussa partecipazione presidenziale all'assunzione di decisioni indubbiamente politiche, viepiù nel settore – qui fatto oggetto d'esame – della politica estera¹¹, quanto la constatazione di come il *decision-making process* nell'ambito della difesa abbia immortalato – quantomeno in quel determinato scenario – una situazione di contitolarità di poteri fra Esecutivo e Presidente della Repubblica¹², in linea con quell'orientamento dogmatico secondo il quale tutti gli atti presidenziali debbano essere ricondotti al novero degli atti formalmente complessi¹³.

Sennonché, richiamata la distinzione tra indirizzo politico costituzionale e di maggioranza – da me ritenuta ancora essenzialmente in grado di chiarire, nonostante le passate riserve dottrinali sulla sua efficacia euristica – *l'ubi consistam* delle funzioni

⁹ Sostiene, infatti, G. DE VERGOTTINI, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Perc. cost.*, 2-3/2011, 107 ss., come il «Presidente abbia condiviso la responsabilità governativa sui *raids* aerei».

¹⁰ Ancorché secondo R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, I/2013, 665, il Presidente della Repubblica avrebbe fatto prevalentemente ricorso «alla vasta gamma di poteri informali».

¹¹ Afferma C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, I/2013, 52 ss. come «gli episodi d'interventismo presidenziale si siano susseguiti praticamente senza interruzione», dopo aver, peraltro, fatto propria quella dottrina (citata dall'Autore in *Forma di governo e figura del Capo dello Stato in Francia e Italia. Il fascino irresistibile delle soluzioni ambigue*, in AA. VV., *Le radici del semipresidenzialismo*, op. cit., 174 ss.) secondo cui «il regime parlamentare emerso dalla Costituzione del '48 sarebbe stato in netta controtendenza rispetto a quello che era prevalente allora nel costituzionalismo europeo, caratterizzato da un monismo assai radicale [...] un regime parlamentare la concezione del quale non esclude una interpretazione relativamente dualista».

¹² Eloquenti, sul punto, le dichiarazioni rilasciate dal Presidente Napolitano nell'aprile 2011, per le quali «l'ulteriore impegno dell'Italia in Libia [...] costituisce il *naturale sviluppo* della scelta compiuta dall'Italia a metà marzo, *secondo la linea fissata dal Consiglio supremo di difesa* da me presieduto, e *quindi* confortata da ampio consenso in Parlamento» (miei i corsivi): nelle parole del Capo dello Stato traspare apertamente la convinzione di un ruolo deliberativo del Consiglio supremo, mentre al Governo sembra residuare una funzione (forse meramente) attuativa di quanto *alimunde* stabilito. Rimarchevole, poi, la *consecutio temporum* in cui la visione presidenziale parrebbe collocare l'intervento di ogni singolo interlocutore costituzionale (o a rilevanza costituzionale) del processo di formazione delle decisioni di politica militare: dapprima il Consiglio supremo, chiamato alla definizione della strategia complessiva da assumere, e solo successivamente il Governo in chiave esecutiva, e il Parlamento in apparente funzione eminentemente ratificatoria.

¹³ V., in proposito, M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, op. cit., 15 ss., nonché nt. 56 del secondo capitolo della tesi.

affidate al Presidente (organo certamente estraneo alla dialettica interpartitica, ma al quale sarebbe nondimeno fuorviante applicare la definizione di *pouvoir neutre*), è ben possibile scrutinare l’apporto presidenziale all’impegno italiano in territorio libico, per verificare se il medesimo si sia mosso (o meno) nel solco della rammentata distinzione qualitativa all’interno della categoria dell’indirizzo politico, ovvero abbia – piuttosto – cagionato una torsione della trama costituzionale, provocata da sconfinamenti o invasioni di competenza.

Per offrire risposta all’interrogativo in questione, ritengo metodologicamente consigliabile esaminare l’opzione interventista concretizzatasi in Libia alla luce delle separate categorie della doverosità – o, quantomeno, dell’opportunità – costituzionale della specifica scelta militare assunta in quell’occasione.

Ritengo, a tal proposito, come ben difficilmente la documentata insistenza presidenziale in direzione del dispiegamento di forze italiane nella zona delle operazioni libiche possa (anche *ex post*) farsi discendere da una valutazione costituzionale di necessità, ovvero di preferibilità alla luce delle circostanze del caso.

Dal primo periodo dell’art. 11 della Costituzione repubblicana, piuttosto, avrebbero dovuto trarsi argomenti di segno opposto¹⁴, tanto più ove si pensi alla descritta, iniziale indisponibilità governativa all’intervento armato, maturata nel quadro di un indirizzo politico – di rimessione di ogni decisione alle organizzazioni internazionali preposte – sufficientemente definito e non barcollante, innanzi al quale il ruolo del Capo dello Stato si sarebbe materialmente risolto in un autentico potere di veto, sebbene espresso senza frontali contrapposizioni con l’Esecutivo: al cospetto di esso, il Governo avrebbe, infine, assecondato le indicazioni provenienti dal Presidente, disponendosi, pertanto, a schierare lo strumento militare dello Stato, dando avvio all’operazione inizialmente denominata “Odissea all’Alba”, quindi *Unified Protector* (successivamente all’assunzione del comando da parte della Nato¹⁵).

¹⁴ La scelta della Carta del 1948 di configurare l’Italia come uno Stato non-belligerante rappresenta, infatti, la più intima essenza del nostro ordinamento costituzionale, come fatto intendere da G. AZZARITI, *La guerra illegittima*, reperibile all’indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/101/n>, e sebbene l’intervento libico – poiché formalmente giustificato dalla necessità di ripristinare il rispetto dei diritti umani della popolazione civile – non possa sovrapporsi alla vera e propria “guerra preventiva” perpetrata in Iraq nel 2003 (in esplicito contrasto con l’art. 1 della Carta delle Nazioni Unite), nondimeno permangono numerose perplessità di ordine costituzionale sulla compatibilità tra decisione d’invio di mezzi aerei in territorio libico e il ripudio della guerra sancito dalla nostra Legge fondamentale.

¹⁵ Consistito principalmente nell’attuazione della *no-fly zone* – poi divenuta *no-fly zone plus* – disposta dalla risoluzione n. 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Più in generale, l'avvento delle *peace-keeping* e *peace-enforcing operations*, esprime la senz'altro condivisibile tendenza della Comunità internazionale alla collettiva assunzione di responsabilità nei confronti del benessere dei popoli¹⁶.

Ancorché, però, particolare enfasi sarebbe stata posta dall'Italia sulla dimensione umanitaria del proprio intervento¹⁷, è definitivamente accertato l'avvenuto, diretto impiego di mezzi aerei in vista del bombardamento di obiettivi sensibili¹⁸, e la fornitura alle forze d'insurrezione di materiale difensivo¹⁹.

Quand'anche si evocasse la sopravvenuta formazione di una consuetudine internazionale, impositiva d'interventi armati a sfondo umanitario²⁰, ciò non autorizzerebbe a una lettura svalutativa della prima parte dell'art. 11 Cost.: laddove l'opponibilità anche all'Italia di detta norma consuetudinaria fosse predicata ex art. 10 Cost.²¹, in ogni caso rimarrebbe intatto il monito – immediatamente e persistentemente

¹⁶ Intento perseguito mediante una riscoperta attenzione nei confronti dell'osservanza dei valori non derogabili di promozione della persona e della dignità umane, e dello smantellamento di quelle situazioni geo-politiche di sofferenza e oppressione tipicamente generatrici – magari nel lungo termine – di conflitti su scala più o meno vasta: esso, tuttavia, non solleva dall'esigenza di sindacare la condotta degli organi di decisione politica, per verificarne la rispondenza o meno alla Costituzione repubblicana. Sorprendente appare, dunque, la relativa disinvoltura con cui l'opzione militare sia stata – in epoca post-bellica e anche in esordio del XXI secolo – riabilitata fra gli strumenti concretamente disponibili per l'attuazione della politica estera dello Stato (ecco perché condivisibile appaia lo stupore... per l'altrui stupore manifestato da G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento NATO nell'ex Jugoslavia*, in *Quad. cost.*, I/1999, 125, per il quale «oggi improvvisamente ci si accorge che in tema di gestione delle crisi internazionali, e addirittura di guerra, vengono messe in forse scelte di fondo, che sono state tradizionalmente considerate qualificanti l'ordine giuridico internazionale, quali il rifiuto della guerra con la stretta eccezione di quella difensiva»).

¹⁷ Rilevano O. CROCI – M. VALIGI, *L'Italia e l'intervento internazionale in Libia*, op cit., 212, la dimensione umanitaria dell'intervento [sia stata] sistematicamente enfatizzata. Nei primi quattro mesi dell'intervento, il sito web del ministero degli Affari esteri aggiorna quasi quotidianamente l'elenco degli interventi umanitari segnalando il rimpatrio di circa 1.500 italiani e cittadini di paesi terzi; i rifornimenti di cibo; l'invio di materiali e personale medico alla popolazione libica; l'organizzazione di un campo profughi al confine tra Libia e Tunisia; e il trasferimento dei feriti civili più gravi presso gli ospedali italiani».

¹⁸ Esplicite, in proposito, le *Comunicazioni del Governo sui recenti sviluppi della situazione in Libia alle Commissioni Riunite*, 27 aprile 2011, ove si legge della decisione del Governo «di aumentare la flessibilità operativa dei propri velivoli con azioni mirate contro specifici obiettivi militari selezionati sul territorio libico, nell'intento di contribuire a proteggere la popolazione civile»: ne danno conto O. CROCI – M. VALIGI, *L'Italia e l'intervento internazionale in Libia*, op. cit., 212.

¹⁹ Si leggano i *report* del Ministero degli Affari esteri, Focus-Libia, *Gruppo di Contatto, sì a finanziamenti al C.N.T.*, 13 aprile 2011.

²⁰ Sulle cui conseguenze, v. U. ALLEGRETTI, *Profili problematici dell'intervento a tutela dei diritti umani e compiti della dottrina giuridica*, in *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, a cura di M. DOGLIANI – S. SICARDI, Giappichelli, Torino, 1999, 19. Sul tema, v. anche D. ZOLO, *Chi dice umanità: guerra, diritti e ordine globale*, Einaudi, Torino, 2000, 83.

²¹ Come ipotizzato da G. DE VERGOTTINI, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Dir. mil.*, II/2001, 7 ss.

precettivo – di cui all’art. 11, prima parte, Cost., per il quale la guerra andrebbe considerata soltanto quale *extrema ratio*²².

Anche la scelta di concedere l’impiego di basi navali o aeree allo scopo di offrire ad altri Stati delle sedi d’appoggio da cui far partire mezzi militari rappresenterebbe, peraltro, una scelta comunque problematica, siccome risultante in un sostegno logistico, spesso indispensabile al perseguimento degli altrui intendimenti bellici.

Eterodossa appare, pertanto, la fermezza con la quale il Presidente della Repubblica abbia caldeggiato l’affiancamento italiano ai restanti attori dello spodestamento del regime di Gheddafi: epilogo, quest’ultimo, tanto meno spiegabile, quanto più si rammenti il dato della stipulazione – occorsa soltanto tre anni prima – del Trattato “di amicizia” (!) fra Italia e Libia.

Non è possibile, se non ragionando per ipotesi, immaginare gli scenari destinati a materializzarsi qualora l’Italia avesse negato in forma radicale il proprio coinvolgimento nelle operazioni in Libia: è, invece, più plausibile sostenere come – attingendo ad alternative risorse, sia giuridiche sia economiche, dello strumentario internazionale – l’opera di dissuasione e convincimento nei confronti dello Stato libico – anche al dichiarato fine, s’intende, di venire encomiabilmente in soccorso dei civili locali – avrebbe, forse, potuto essere condotta in termini più rispettosi del dettato costituzionale.

Non si dimentichi, infatti, come la soluzione lessicale del «ripudio» della guerra²³ non implichi soltanto un generico dovere di astensione dall’impiego della forza in sede estera, ma esprima piuttosto un’inequivoca deplorazione del ricorso attivo alle armi al di fuori del territorio nazionale: così varcando i confini di una scelta di mera strategia militare, per assumere una caratterizzazione assiologica, tale da informare l’azione di tutti i pubblici poteri²⁴.

²² Lo ribadisce M. CECCHETTI, *Il «ripudio della guerra» contenuto nella Carta Costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *Com. intern.*, II/1993, 292.

²³ Oculata e deliberata: si considerino le osservazioni formulate, sul punto, da M. RUINI, *Intervento* nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, consultabile in A. C., I, 609.

²⁴ Il vaglio sulla legittimità delle operazioni di “polizia internazionale” – preordinate allo smantellamento di focolai di guerra, alla separazione di parti belligeranti, al ristabilimento della pacifica convivenza in teatri già sede di guerre (anche interne) – esula, ovviamente, dalle finalità della presente tesi: le mie riserve circa la condotta presidenziale – e, in generale, italiana – concernente il coinvolgimento dello Stato nella questione libica si focalizzano sull’impostazione chiaramente offensiva impressa dagli organi costituzionali dello Stato all’intervento italiano in Libia: il Capo dello Stato, tanto a margine del Consiglio europeo dell’11 marzo 2011 quanto in occasione dell’incontro con la *speaker* della Camera dei rappresentanti statunitense, Nancy Pelosi, avrebbe ufficialmente sollecitato il Governo all’attiva partecipazione ai bombardamenti, come rammentato da R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica*, op. cit., 666.

Non del tutto persuasiva né rassicurante, infine, risulta l'insistita opera di riconduzione dell'esposizione militare in Libia alle finalità umanitarie di neutralizzazione delle scorrerie di regime perpetrate in danno della popolazione civile²⁵, per la sfuggevolezza delle categorie giuridiche che essa presuppone, senza tuttavia fornire adeguata esplicazione del loro contenuto.

Dall'andamento dei fatti sin qui esaminati, sostenere come la politica estera italiana sia rimasta insensibile alle indicazioni operative provenute dal Quirinale durante il settennato di Napolitano, ovvero affermare l'estraneità delle medesime a qualsiasi scelta di indirizzo, sembra vistosamente collidere con le risultanze delle indagini – storiche e giuridiche – compiute circa la qualità e l'intensità delle esternazioni e delle posizioni presidenziali.

Le iniziative assunte sia nei contesti deformalizzati – e crescentemente affidati alla prassi, quando non all'estemporaneità delle intuizioni elaborate dal titolare in carica – dominate da dichiarazioni spontanee, comunicati, incontri riservati, sia nelle sedi maggiormente regolamentate da norme positive, quali il Consiglio supremo di difesa (le cui competenze appaiono in progressiva dilatazione), sembrano contrastare una lettura riduzionistica della funzione presidenziale, intesa a costringerla nella dimensione della garanzia, la quale – peraltro – non risulterebbe, per le ragioni rassegnate in precedenza, nemmeno particolarmente fedele all'impianto costituzionale.

In concomitanza della visita del Presidente Napolitano presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite, egli avrebbe indirizzato all'Assemblea generale un discorso particolarmente eloquente circa gli sviluppi del contributo italiano alla risoluzione della crisi in Libia, dal cui contenuto sarebbe ricavabile la percezione di un Presidente direttamente impegnato nella definizione degli indirizzi generali della politica estera e militare, dunque compartecipe delle opzioni governative e parlamentari, anziché mero

²⁵ Frequentemente indicato dalla dottrina internazionalistica come viatico normativo consuetudinario d'autorizzazione all'intervento militare diretto in contesti territoriali all'estero, da considerarsi cogente in Italia per tramite della "valvola d'immissione automatica" ravvisabile nell'art. 10 Cost.: in proposito, v. M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010, 141 ss. Partono da una lettura coordinata degli artt. 10 e 11 (prima e seconda parte) della Costituzione per desumere l'ammissibilità costituzionale dell'uso della forza a fini umanitari L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e guerra «umanitaria»*, in *Diritti umani e uso della forza*, op. cit., 26 ss. e C. DE FIORES, *«L'Italia ripudia la guerra»? la Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Ediesse, Roma, 2002, 27;

annunciatore (davanti alla Comunità internazionale) di scelte di campo dal cui perimetro decisionale egli sarebbe rimasto escluso²⁶.

Non considero eterodosso – nell'impostazione propugnata in queste pagine – un ruolo presidenziale più direttamente inserito nel circuito della decisione politica: quanto sopra, tuttavia, a condizione che l'apporto presidenziale all'elaborazione delle determinazioni nazionali (segnatamente in punto di esteri e difesa) costituisca sempre un coerente svolgimento dei principi costituzionali, non allontanandosi mai dalla tavola assiologica della Carta²⁷.

Nel caso della Libia, nondimeno, reputo difficilmente sostenibile l'idea della diretta derivazione costituzionale degli orientamenti fatti propri dal Presidente della Repubblica: a fronte di un quadro normativo sfavorevole all'invio di mezzi militari in chiave

²⁶ Il cui testo integrale è reperibile al link: http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/it/comunicazione/archivio-news/2011/03/2011-03-28-g-apolitano-ga.html.

²⁷ Alla luce delle riflessioni appena svolte, appare singolare la posizione espressa da M. P. IADICCIO, *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in <http://www.rivistaaic.it/le-istituzioni-italiane-e-la-crisi-libica.html>, per la quale uno dei più problematici aspetti della vicenda sia stato rappresentato dall'«evidente marginalizzazione del Capo dello Stato e della rappresentanza parlamentare nell'assunzione delle decisioni concernenti l'impegno militare italiano in Libia». La stessa Autrice non manca di rilevare come il Consiglio supremo di difesa – organo notoriamente presieduto dal Capo dello Stato – si sia riunito in un momento finanche precedente alla deliberazione n. 1973/2011 del Consiglio di sicurezza dell'O.N.U., oltretutto (evidentemente) in una fase durante la quale nessuna statuizione parlamentare era ancora intervenuta in senso autorizzativo dell'ingresso di mezzi militari italiani in territorio libico.

Ben più condivisibili, invece, appaiono le osservazioni della ricercatrice, quanto alle implicazioni – anche teoriche – derivanti dalla segnalata inversione procedimentale fra decisione governativa e parlamentare, da un lato, e gestione dei suoi sviluppi da parte del Consiglio di difesa.

La circostanza per la quale l'indirizzo operativo di fronteggiamento della crisi – e non soltanto di supervisione ovvero di coordinamento delle conseguenti misure, in ambito interno e internazionale – abbia rinvenuto nella specifica sede consiliare il proprio luogo di elaborazione, pur nel silenzio delle Nazioni Unite, allora in fase di discussione, e del Parlamento della Repubblica (le cui risoluzioni – peraltro prive di contenuto legislativo nonché sorprendentemente generiche circa la concreta portata delle “regole d'ingaggio” applicabili all'Italia: v., in proposito, la risoluzione “Gasparri e altri”, n. 6-00071, in A.S., XVI legislatura, seduta pomeridiana del 23 marzo 2011, n. 525, e le risoluzioni “Cicchitto e altri”, n. 6-00071, “Franceschini e altri”, n. 6-00072, in A. C., XVI legislatura, allegato A, seduta del 24 marzo 2011, n. 452 – sarebbero intervenute soltanto successivamente, e quasi in chiave ratificatoria di scelte altrove maturate) costituisce la più efficace dimostrazione dello sfruttamento presidenziale delle potenzialità rinvenibili, fra le pieghe del testo costituzionale, in merito al coinvolgimento del Capo dello Stato in scelte d'indirizzo. Come obiettivamente segnalato dall'autrice, sarebbe, semmai, più appropriato intravedere nella peculiare vicenda un'ulteriore tappa nel processo di deterioramento delle prerogative parlamentari: mentre un persistente ruolo – ancorché generosamente etero-integrato – può senz'altro ascrivarsi al Governo, non lo stesso è sostenibile in relazione all'apporto parlamentare all'indirizzo militare dello Stato: non soltanto, infatti, l'organo bicamerale si sarebbe pronunciato in un momento ormai scarsamente compatibile con l'adozione di determinazioni autenticamente incisive del prosieguo degli avvenimenti, ma l'entità dell'approfondimento condotto dalle Camere nei riguardi dei presupposti, degli effetti e dei limiti (soprattutto costituzionali) correlati all'eventuale *nihil-obstat* nei confronti dell'offensiva militare appare insufficiente e timorosa, quando non prioritariamente interessata ad allineare le indicazioni parlamentari al contenuto di quelle – governative e presidenziali – già ampiamente formatesi altrove.

belligerante, le ragioni dell'astensione dal coinvolgimento armato avrebbero dovuto ampiamente prevalere, quantomeno perché naturalmente più aderenti alle prescrizioni costituzionali.

Anche nell'ipotesi – antitetica rispetto all'effettiva cronologia degli accadimenti – in cui la scelta di schierare lo strumento militare del Paese fosse stata compattamente maturata in seno al raccordo tra Parlamento e Governo, il Presidente avrebbe potuto tentare d'impedirne il concreto perseguimento ovvero di mitigarne quantomeno gli effetti, anche agendo nella sua veste di capo delle Forze armate.

Poiché, però, a distanza di anni, è invece conclamato l'avvenuto spostamento – in quei drammatici frangenti – del baricentro decisionale in favore del Presidente, a preoccupare non è tanto il fatto in sé dell'attivismo presidenziale – anzi comprensibile, considerata la funzione rappresentativa dell'unità nazionale, spettante all'organo, insieme alle rimarchevoli implicazioni internazionali delle decisioni che sarebbero state comunque assunte – bensì il modo e i contenuti con cui l'istituzione monocratica abbia condizionato il corso dei relativi eventi istituzionali: un giudizio di “merito costituzionale”, dunque – pur sempre auspicabilmente addentellato alla nostra Carta fondamentale – in virtù del quale ritengo come il ruolo esercitato dal Capo dello Stato, nella co-determinazione delle scelte assunte dall'Italia innanzi alla crisi libica, non si sia pienamente mantenuto lungo il sentiero dei valori costituzionali.

3. La crisi italo-indiana.

Il 19 febbraio 2012, al largo del Mare Arabico, a 20,5 miglia marine delle coste dello Stato indiano del Kerala, il capo di 1^a classe Massimiliano Latorre e il secondo capo Salvatore Girone, imbarcati (insieme ai colleghi sergente Renato Voglino, sottocapo di 1^a classe Massimo Andronico e sottocapi di 3^a classe Antonio Fontana e Alessandro Conte) sulla petroliera *Enrica Lexie*, battente bandiera italiana, esplodevano colpi di arma da fuoco all'indirizzo di un'imbarcazione sospettata di pirateria, colpendone mortalmente due membri dell'equipaggio (poi rivelatisi pescatori indiani).

I fucilieri risultavano imbarcati sulla nave mercantile ai sensi dell'art. 5, I c.²⁸, del d. l. n. 107/11, convertito con modificazioni nella l. n. 130/11²⁹, in quanto appartenenti ai cc.dd. "Nuclei Militari di Protezione della Marina", dotati delle proprie armi di ordinanza, e costituiti ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, avuto riguardo ai reati di cui agli artt. 1135 e 1136 del codice della navigazione (dettati in materia di pirateria) e alle diverse fattispecie criminose a questi connesse ex art. 12 del codice di procedura penale³⁰.

A seguito dell'attracco dell'unità navale presso il porto di Kochi, e la sottoposizione della stessa a fermo da parte delle autorità indiane, uno *Special Investigation Team* appositamente intervenuto avrebbe condotto una perizia balistica, assumendo la provenienza dei proiettili dalle armi possedute dai fucilieri Latorre e Girone, conseguentemente tratti in arresto.

²⁸ Secondo cui «il Ministero della difesa, nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria al fine di garantire la libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale, può stipulare con l'armatoria privata italiana e con altri soggetti dotati di specifico potere di rappresentanza della citata categoria convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera italiana in transito negli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria individuati con decreto del Ministro della difesa, sentiti il Ministro degli affari esteri e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto conto dei rapporti periodici dell'International Maritime Organization (I.M.O.), mediante l'imbarco, a richiesta e con oneri a carico degli armatori, di Nuclei militari di protezione (N.M.P.) della Marina, che può avvalersi anche di personale delle altre Forze armate, e del relativo armamento previsto per l'espletamento del servizio».

²⁹ «Recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria».

³⁰ L'istituto dell'imbarco – su navi non militari destinate a solcare acque internazionali – di appartenenti alle Forze armate italiane in missione di contrasto alla pirateria internazionale costituisce una delle più controverse tendenze normative della nostra legislazione marittima.

Quest'ultima, infatti, contempla la possibilità per cui – accanto a guardie giurate private, ingaggiate dall'armatore della nave per la protezione del carico viaggiante – i mercantili destinati alla navigazione in acque attinte da fenomeni di pirateria possano essere scortati a bordo da membri della Marina militare (eventualmente associati a militi appartenenti ad articolazioni differenti dell'Esercito), autorizzati ad aprire il fuoco in caso di attacco pirata.

Gli aspetti maggiormente problematici della vicenda attengono principalmente alla compatibilità fra la disciplina nazionale e la normativa pattizia di cui agli artt. 107 e 110 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, aperta alla firma in Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata dall'Italia con l. 689/1994, a mente dei quali tanto il potere di cattura quanto quello di ispezione di navi e aeromobili sospettati di pirateria sono consentiti ai mezzi navali e aerei di tipo espressamente appartenenti ad un servizio governativo chiaramente preposto al contrasto della pirateria internazionale, oltreché alle navi da guerra e agli aerei militari: condizioni evidentemente non ricorrenti nel caso della Enrica Lexie, semplice petroliera soggetta alla legge (della bandiera) italiana, ma non certamente deputata al compimento di campagne antipirateria, né – in ogni caso – riconoscibile come tale da un osservatore esterno. Sulle implicazioni giuridiche della politica italiana in materia di lotta alla pirateria, v. – *ex multis* – L. MARINI, *Il caso dei fucilieri di marina tra misure pubbliche di contrasto alla pirateria e liberalizzazione dei servizi di protezione del naviglio mercantile*, in *Dir. comm. intern.*, II/2013, 473 ss., il quale si sofferma sui termini del coinvolgimento, nell'attività di bonifica delle acque internazionali, di militari, mercenari e guardie giurate.

Ne sarebbe derivata una delicata (e perdurante) controversia diplomatica – non priva di colpi di scena e prove di forza internazionali – ora pendente innanzi alla Corte permanente di arbitrato de L'Aja, cui l'Italia si è infine rivolta – con apparente, sebbene non attualmente formalizzata, accettazione della relativa decisione da parte dell'India – ai sensi degli artt. 287 e 288 della Conv. di Montego Bay del 1982, al fine di chiarire se l'art. 97 della medesima, giusta la cui previsione compete allo Stato della bandiera la giurisdizione in fatto di «*incidents*» occorsi a bordo di mezzi navali, trovi applicazione anche in ipotesi della specie cui appartiene il caso dell'*Enrica Lexie*.

L'intera vicenda, d'altro canto, è percorsa da complesse questioni giuridiche, attinenti non solamente allo *status* attribuibile ai militari imbarcati a bordo di navi mercantili – *id est*: alla loro identificazione, in termini d'immedesimazione organica, con il Paese di provenienza – ma anche alla riconoscibilità (o meno), nell'ordinamento internazionale, di una norma consuetudinaria introduttiva dell'immunità funzionale³¹ per tutti i membri di Forze armate straniere (quantomeno se coinvolti, caso per caso, in atti compiuti *iure imperii*: aspetto, quest'ultimo, ulteriormente controverso), anche in assenza di apposite convenzioni bilaterali fra singoli Stati, nonché alla sussistenza della giurisdizione concorrente dell'India ovvero esclusiva dell'Italia, così come alla legittimità della legislazione dello Stato orientale, per la quale il limite delle acque territoriali del Paese sarebbe fissato in ventidue miglia dalla linea di base, ossia ben dieci miglia al di là della massima estensione determinabile dai firmatari della predetta Convenzione O.N.U. di diritto marittimo³².

³¹ Ravvisabile, secondo la maggioritaria dottrina, con riferimento alle immunità di tipo personale – peraltro aventi natura processuale, dunque destinate a cessare con il venir meno della qualità soggettiva rivestita dal cittadino dello Stato estero al tempo dei fatti di cui si discute – ad essa non sembra corrispondere, concordemente all'orientamento degli studiosi più avveduti, un'analogia consuetudine accordata ai titolari di immunità funzionali, le quali – pur avendo natura sostanziale, e conseguentemente esonerando in perpetuo dalla giurisdizione della nazione ospitante, a motivo della specifica tipologia di atto compiuto – andrebbero riconosciute, di volta in volta, a mezzo di strumenti pattizi appositamente stipulati fra Stati sovrani. Un'efficace ricognizione della distinzione tra le due forme d'immunità, anche in relazione alla loro durata, agli effetti rispettivamente derivanti e all'obiettivo persuasività (o meno) della posizione assunta dal governo italiano – insistente sulla possibilità d'affermare come sussistente una consuetudine internazionale di sottrazione dalla giurisdizione per i beneficiari d'immunità funzionali – si rimanda a R. BARBERINI, *Il caso dei marò: giurisdizione, immunità e luogo di esecuzione dell'eventuale condanna*, reperibile in http://questionegiustizia.it/articolo/il-caso-dei-marò-giurisdizione-immunità-e-luogo-di-esecuzione-dell-eventuale-condanna_29-03-2013.php.

³² Scettico sulla sostenibilità delle tesi perorate dal Governo italiano si mostra O. VILLONI, *La vicenda dei marò italiani in India*, in http://questionegiustizia.it/articolo/la-vicenda-dei-marò-italiani-in-india_13-03-2013.php.

La gestione dell'episodio, nelle sue immediatezze così come nel suo prosieguo, avrebbe offerto spunti di riflessione non soltanto nella prospettiva internazionalistica ma anche in quella costituzionalistica, ove si pensi tanto al copioso dibattito interno scaturito in merito agli accadimenti (con le dimissioni del Ministro degli esteri, intervenute il 26 marzo 2013)³³ quanto all'esposizione personale dello stesso Presidente della Repubblica Napolitano, e all'impegno parimenti profuso dal suo successore.

Maggiore attenzione meritano alcuni passaggi salienti della vicenda, con particolare riferimento all'annuncio di non far rientrare in India i fucilieri di Marina³⁴, alla scadenza della seconda licenza loro concessa dall'autorità giudiziaria del Paese rivierasco, e alle misure conseguentemente ritorsive assunte dalla giurisdizione e dal governo indiani³⁵.

Nei concitati frangenti successivi all'invio, da parte del Ministero degli esteri italiano, della nota verbale con cui le autorità indiane venivano informate del trattenimento in Italia dei fucilieri³⁶, la Corte suprema indiana e il governo di New Delhi adottavano immediatamente delle contromosse, gravemente incidenti sulla persona dell'ambasciatore italiano, e – in generale – sull'integrità della missione diplomatica italiana in India, ad onta del principio di diritto consuetudinario per il quale «*ne impediatur legatio*»³⁷: all'ambasciatore italiano in India, più dettagliatamente, era

³³ Una cui ricostruzione, comprensiva dei susseguenti adempimenti parlamentari, è rinvenibile fra gli Atti della Camera, all'indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0005&tipo=stenografico>.

³⁴ Già beneficiari, a partire dal 20 dicembre 2012 e fino al 04 gennaio 2013, di un permesso natalizio di rientro in Italia – concesso dalla Corte di Kollam, previo rilascio di un *affidavit* da parte dell'ambasciatore italiano in India e dal console generale di Mumbai, garantito da una cauzione di sessanta milioni di rupie e da un impegno scritto del Ministro degli esteri, relativo all'adozione di tutti gli accorgimenti finalizzati ad assicurare il ritorno dei “marò” in India: sull'*iter* di rilascio della prima licenza, v. A. ARMELLINI, *La strana vicenda dei marò italiani in India*, in *Aff. intern.*, 11 gennaio 2013 – i fucilieri avrebbero ottenuto, il 22 febbraio 2013, un secondo permesso dalla Corte suprema dell'Unione indiana, richiesto dall'Ambasciata italiana, anch'esso garantito da un secondo *affidavit* da parte dell'ambasciatore, e motivato dall'esigenza di consentire ai due imputati l'espressione del proprio diritto di voto alle imminenti elezioni politiche generali (nonostante l'evidente possibilità, per i medesimi, di votare per corrispondenza, ai sensi dell'art. 2, d. l. n. 223/2012, conv. con modificazioni nella l. n. 232/2012).

³⁵ Il governo italiano avrebbe essenzialmente giustificato la decisione di non adempiere ai termini della seconda licenza indiana – e permettere ai “marò” di trattenersi in Italia – sul presupposto dell'avvenuta instaurazione di una controversia internazionale fra i due Paesi, legittimamente invocabile quale situazione su cui fondare la contromisura italiana, e pertanto negare il rientro dei fucilieri in territorio indiano: sulla solidità degli argomenti spesi dall'Esecutivo in proposito, v. le notazioni critiche di A. CIAMPI, *I marò alla fine tornano in India*, in *SIDIBlog*, 24 marzo 2013.

³⁶ La decisione governativa di sconfessare l'*affidavit* del rappresentante italiano in India non avrebbe rinvenuto ampi margini di legittimazione dottrinale: sulla natura giuridica della dichiarazione d'impegno assunta – e poi rinnegata – dalle autorità italiane, v. R. MONACO – C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, UTET, Torino, 2009, 300 ss.

³⁷ Tra i molti contributi in argomento, v. S. MARCHISIO, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014, 320 ss.

precluso l'allontanamento dal Paese³⁸, in aperta violazione dell'art. 29 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche, peraltro ricognitiva di una consuetudine cogente e plurisecolare, soprattutto per il dozzinale fraintendimento, commesso dalle autorità indiane, circa l'eventuale insorgenza di una responsabilità internazionale dell'Italia (a motivo dell'inosservanza di una promessa liberamente assunta), e la rimproverabilità all'agente diplomatico del contegno osservato dal Paese accreditante (senz'altro da escludersi, in conseguenza dell'immedesimazione organica tra diplomatico e Stato di provenienza, con conseguente riconducibilità – e in via esclusiva – a quest'ultimo delle conseguenze ipoteticamente scaturenti dalla propria sottrazione agli obblighi insorti a seguito di un patto precedentemente contratto).

In considerazione dell'inasprimento della posizione indiana, e temendo un'ulteriore degenerazione dei già conflittuali rapporti fra Italia e India, anche alla luce delle illegittime iniziative frattanto assunte dalle autorità di quest'ultima, il governo desisteva dal proposito di trattenere in territorio italiano i fucilieri accusati di omicidio, predisponendone il rientro in India³⁹, ancorché gli stessi – sebbene in tempi e per ragioni differenti⁴⁰ – avrebbero fatto ritorno in Italia, per tutta la durata del tempo occorrente alla definizione dell'instaurato procedimento arbitrale, tuttora pendente presso l'istanza giurisdizionale sita a L'Aja.

Premessa la ricostruzione fin qui svolta, è lecito domandarsi quali siano state la misura e le conseguenze dell'impegno presidenziale nel merito della vicenda – ove riscontrabile – e se alcune scelte tattiche possano dirsi o meno concordate in sedi d'interlocuzione formale con il Capo dello Stato.

³⁸ Con un'ordinanza del 14 marzo 2013, dall'efficacia poi prorogata il 18 marzo successivo.

³⁹ La decisione sarebbe stata, peraltro, assunta dopo aver ottenuto assicurazioni – reputate sufficienti dalle autorità italiane – circa il trattamento tributato ai militari Latorre e Girone per tutto il tempo della loro permanenza in India: sul punto, v. C. CURTI GIALDINO, *Il caso dei fucilieri di marina in India: una "Caporetto" diplomatica, politica e giudiziaria*, accessibile all'indirizzo http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?eid=267&dpath=document/editoriale&dfile=EDITORIALE_03042013111114.pdf&content=Il+caso+dei+fucilieri+di+marina+in+India:+una+%27Caporetto+%27+diplomatica,+politica+e+giudiziaria&content_auth=Carlo+Curti+Gialdino.

⁴⁰ Mentre il sergente Girone avrebbe dovuto attendere la statuizione della Corte d'arbitrato, resa il 29 aprile 2017 (e reperibile all'indirizzo <https://pcacases.com/web/sendAttach/1707>), con cui era sancito il diritto dei fucilieri di permanere in patria fino alla conclusione del procedimento, Massimiliano Latorre aveva già da tempo ottenuto dalla Corte suprema indiana il riconoscimento del diritto a tornare in Italia per motivi di salute: possibilità poi prorogata, anche a seguito dell'invito – rivolto ad ambo le parti contendenti dal Tribunale per il diritto del mare, avente sede ad Amburgo – di sospendere ogni iniziativa, anche giudiziaria, potenzialmente destinata ad aggravare i termini della controversia internazionale.

A differenza del passato (si pensi alla questione libica, poc' anzi esaminata) non costano specifiche riunioni del Consiglio supremo di difesa aventi propriamente ad oggetto l'analisi della vertenza italo-indiana sulla competenza a giudicare i fucilieri di Marina, ovvero sui luoghi di loro permanenza in attesa dell'epilogo processuale della vicenda.

In via preliminare, da tale constatazione potrebbe desumersi l'intenzione del Capo dello Stato di mantenere un profilo meno protagonista nell'elaborazione delle scelte fondamentali⁴¹, alla cui luce affrontare il contenzioso e determinare la condotta italiana innanzi alla controparte indiana (e alle differenti sedi internazionali di confronto, peraltro propense ad avallare la posizione espressa dal nostro Paese⁴²).

I profili di maggior criticità – emergenti dall'osservazione dei fatti, di alcune determinazioni finora provenute da parte italiana, nonché dei possibili sviluppi giuridici della vertenza in essere – inducono a ritenere, nondimeno, come spetti al Capo dello Stato un margine d'interessamento nei confronti della vicenda, ferma restando la formulazione necessariamente governativa delle direttive da impartire al corpo diplomatico, e delle linee salienti dell'azione dei rappresentanti italiani presso Stati esteri od organizzazioni internazionali (anche investite di funzioni giudiziali).

Intendo alludere all'alta vigilanza circa l'adozione governativa degli accorgimenti funzionali a proteggere sia l'incolumità e la libertà individuale degli appartenenti al corpo diplomatico italiano (fra i cui componenti figura, evidentemente, anche l'ambasciatore italiano presso l'Unione indiana) – e con esse l'integrale godimento delle prerogative internazionalmente riconosciute, dal diritto consuetudinario e pattizio, alle legazioni diplomatiche – sia la salvaguardia della più ampia applicazione, in favore di connazionali ovunque giudicati, dei principi fondamentali in materia di *due process of law* e divieto di trattamenti inumani o degradanti, tanto più in presenza d'indici rivelatori

⁴¹ C. CURTI GIALDINO, *Il caso dei fucilieri di marina in India: una "Caporetto" diplomatica, politica e giudiziaria*, op. cit., soprattutto da pag. 40 ss., sostiene criticamente – ma, forse, con ingiustificata o quantomeno eccessiva *vis polemica* – come il Governo abbia preferito subordinare la fermezza italiana nella perorazione – in India e non soltanto – delle ragioni dei fucilieri alla salvaguardia d'interessi differenti da quello strettamente consistente nella protezione di cittadini italiani attinti all'estero da procedimenti penali, e più specificamente relativi alla tenuta degli scambi commerciali e finanziari tra i due Paesi. Al netto delle dietrologie, tuttavia, resta incontrovertibile la centralità acquisita dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica quale sede elettiva d'elaborazione delle iniziative italiane di gestione della crisi, a riprova della ferma intenzione governativa d'assumere direttamente le redini della vicenda.

⁴² Si consideri, in proposito, la risoluzione del Parlamento europeo del <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0013&language=IT&ring=B8-2015-0016>.

dell'inosservanza del canone di precostituzione del giudice rispetto ai fatti controversi⁴³, così come del rischio d'applicazione della pena capitale in caso di condanna⁴⁴.

Al cospetto della paventata violazione di principi fondamentali di qualsiasi ordinamento costituzionale – nella specie, tutti enunciati e resi immediatamente precettivi dalla Carta del 1948 – vi è materia per ritenere (sarebbe stato) diffusamente esercitabile, da parte del Presidente della Repubblica, ogni potere d'indirizzo, stimolo e condizionamento costituzionalmente orientati (*recte*: vincolati) nei riguardi della conduzione governativa delle relazioni internazionali, allo scopo di sottrarre esponenti del corpo diplomatico alle illegittime intemperanze di altri Paesi, e cittadini *sub iudice* a processi iniqui⁴⁵ e condanne vietate dalla legge penale italiana⁴⁶.

⁴³ La decisione interlocutoria, assunta dalla Corte suprema dell'Unione indiana, di costituzione di un Tribunale *ad hoc* confligge frontalmente con l'art. 25, I c., Cost., espressivo di un principio comune a tutte le liberal-democrazie, in quanto unica garanzia d'obiettività del giudice, e di sua impermeabilità a condizionamenti istituzionali (eventualmente provenienti dai restanti poteri dello Stato, i quali – mediante la creazione di un giudice straordinario – potrebbero tentare un influenzamento del susseguente processo) ovvero ambientali o mediatici (indotti, più o meno consapevolmente, dalla sequenza temporale degli eventi *sub iudice*, dal clamore suscitato presso l'opinione pubblica, dalla compattezza della protesta popolare e dai conseguenti condizionamenti potenzialmente ricadenti sul titolare del procedimento): per una rassegna della *ratio* dell'istituto, alla luce di argomenti pedissequamente esportabili in tutti gli Stati costituzionali ispirati alla separazione dei poteri, v. E. SOMMA, “Naturalità” e “precostituzione” del giudice nell'evoluzione del concetto di legge, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, II/1963, 797 ss., nonché N. ZANON – F. BIONDI, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2002, 117 ss., e R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Giur. cost.*, IV/1992, 3244 ss.; a dimostrazione dell'anzianità del principio, anche in contesti storici antecedenti al costituzionalismo post-bellico, cfr. G. MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926, 239 ss.

⁴⁴ In India è astrattamente comminabile, per fatti di reato della stessa specie cui appartengono quelli imputati ai fucilieri, la pena di morte mediante impiccagione: la circostanza per la quale il governo italiano, nel retrocedere rispetto all'iniziale intenzione di trattenere i “marò” in Italia, abbia ritenuto adeguate – ai fini del loro reingresso in India – le assicurazioni scritte ricevute in merito alla non-irrogazione della pena capitale nei confronti dei fucilieri, qualora condannati, potrebbe non apparire sufficientemente tranquillizzante: sull'ordine di valutazioni compiute, in proposito, dall'Esecutivo presieduto dal sen. Monti, v. C. CURTI GIALDINO, *Il caso dei fucilieri di marina in India: una “Caporetto” diplomatica, politica e giudiziaria*, op. cit., 41.

⁴⁵ Non si dimentichi, più nel dettaglio, come anche il sistema del processo penale costituisca un parametro decisivo per valutare la compatibilità tra ordinamenti e relativi principi fondamentali, e giustifichi l'intervento del Capo dello Stato a tutela dei valori posti a base della Repubblica, qualora gli stessi possano risultare pregiudicati, in danno di cittadini italiani, al di fuori dei confini nazionali: in argomento, v. G. FERRARA, *Garanzie processuali dei diritti costituzionali e «giusto processo»*, in *Rass. parl.*, III/1999, 545, nonché G. COLAIACOVO, *Appunti in tema di estradizione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cass. pen.*, XI/2012, 3806 ss.

⁴⁶ Non si dimentichi, a tal proposito, come l'art. 27 Cost. sia stato interpretato dalla Corte costituzionale, anche alla luce dell'art. 2 Cost., quale «essenziale parametro di valutazione della legittimità costituzionale della norma generale sulla concessione dell'extradizione», dal momento che il divieto di pena di morte si configura come «proiezione della garanzia accordata al bene fondamentale della vita, che è il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost.», secondo quanto affermato dalla Consulta, con la sent. n. 223/1996: la sentenza rappresenta un approdo miliare della giurisprudenza costituzionale in materia di condizioni di concedibilità dell'extradizione verso ordinamenti adusi alla pena capitale, e chiarisce con apprezzabile rigore come le rassicurazioni – eventualmente fornite dallo Stato estradante a quello consegnante – circa la mancata applicazione in concreto della pena di morte all'extradato non possano

Parte della dottrina, inoltre, ha inferito l'avvenuta partecipazione presidenziale al processo decisionale conclusosi con il ritorno dei fucilieri in India alla luce del tenore dei comunicati emessi dal Quirinale⁴⁷ all'esito delle dimissioni rassegnate – il 26 marzo 2013 – dal Ministro degli esteri, apertamente dissenziente rispetto all'orientamento governativo risultato favorevole alla ripartenza dei militari italiani per Nuova Delhi⁴⁸.

Il Presidente della Repubblica avrebbe esternato il proprio sconcerto a fronte della scelta del Ministro Terzi di concludere il proprio mandato presso la Farnesina, oltretutto non lesinando giudizi apertamente critici nei riguardi della decisione, e della sede di sua formalizzazione⁴⁹.

In pari data, il Presidente della Repubblica avrebbe, comunque, accettato le dimissioni del Ministro, emanando il relativo decreto, su proposta del Presidente del Consiglio, frattanto incaricato di reggere l'*interim* del dicastero.

L'accoglimento delle dimissioni ministeriali potrebbe leggersi come un avallo presidenziale della posizione governativa, quest'ultima pubblicamente addotta dal Ministro a base motivazionale delle medesime dimissioni irrevocabili.

Ritengo che l'atto d'accettazione delle dimissioni di un Ministro importi un'autonoma sfera di valutazione da parte del Capo dello Stato, e non appartenga alla (discutibile) categoria degli atti dovuti: pur potendosi ragionare di una sua complessità diseguale – qualora vi si ritenga preminente, sul pianto volontaristico, l'apporto recato dal Presidente del Consiglio – in esso residua pur sempre una componente valutativa di spettanza

giustificare l'abbassamento della soglia di salvaguardia della tutela dei diritti umani, che deriverebbe anche soltanto dall'astratta condannabilità del reo alla pena in questione.

⁴⁷ Sostiene D. GALLIANI, *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, op. cit., 11, come, interessando «capire è se la scelta italiana di rimandare i due marò in Italia sia stata per così dire “influenzata” dal Capo dello Stato», sarebbe indubitabile «che un qualche ruolo abbia avuto, se solo si leggono le note del Quirinale a seguito delle dimissioni del Ministro degli Esteri, tutte espressione di “sorpresa” e “rammarico”», pur non essendo possibile «in questo caso [...] discutere di una scelta del solo Capo dello Stato, poiché anche l'esecutivo [avrebbe] fatto la sua parte».

⁴⁸ Le dimissioni del Ministro Giulio Terzi di Sant'Agata sarebbero state motivate, innanzi all'Aula di Montecitorio, in virtù delle «riserve [...] espresse [dal Ministro] sul rientro dei marò in India [che] non hanno prodotto alcun effetto visto che la decisione è stata un'altra»: il resoconto stenografico integrale della seduta del 26 marzo 2013 può essere consultato all'indirizzo <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0004&tipo=stenografico#sed0004.stenografico.tit00070>.

⁴⁹ Le dimissioni, infatti, sarebbero state definite “irrituali” da un comunicato del Presidente della Repubblica, secondo quanto sostenuto dal Corriere della Sera, al link http://www.corriere.it/esteri/13_marzo_26/maro-audizione-ministri_bb00af66-961d-11e2-9784-de425c5dfce0.shtml, peraltro concordemente a molti altri mezzi d'informazione.

presidenziale⁵⁰, simmetrica a quella espressa in occasione dell'investitura dei singoli vertici dei vari dicasteri⁵¹.

Il Capo dello Stato, dunque, avrebbe potuto indurre il Ministro a un ripensamento, qualora avesse ritenuto ravvisabili argomenti politico-costituzionali militanti in favore della sua permanenza in carica⁵²: tale invito alla rimeditazione avrebbe potuto estrinsecarsi, ad esempio, nella sollecitazione – rivolta al Presidente del Consiglio in carica, quale titolare del potere di proposta (d'adozione) di tutti gli atti presidenziali inerenti alla composizione del Governo – a soprassedere dalla predisposizione del relativo schema di decreto (*id est*: dall'esercizio in concreto del proprio potere di proposta), anche attraverso il ricorso agli arati canali della persuasione morale.

Di contro, l'annuncio parlamentare delle dimissioni del Ministro Terzi di Sant'Agata, la proposta d'accoglimento *de plano* delle stesse, formulata dal Presidente del Consiglio e subito assecondata dall'adozione presidenziale del relativo provvedimento, insieme al contestuale affidamento *ad interim* del dicastero vacante al Presidente Monti depongono nel senso di ritenere come il Capo dello Stato abbia reputato opportuno consentire all'Esecutivo di perseguire senza indugio lo specifico indirizzo di politica estera elaborato

⁵⁰R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, op. cit., *passim*, sembra convenire circa la fondatezza della tesi – qui parimenti sostenuta – della sistematica complessità formale di tutti gli atti presidenziali, e della loro tendenziale dualità – salvo diverso disposto della Legge fondamentale – anche sul piano sostanziale.

⁵¹ Soprattutto in presenza di quelle particolari condizioni d'instabilità politica e più marcata esposizione istituzionale del Presidente – peculiari alla congiuntura politica di allora – tali da comportare il riconoscimento di «un maggior peso specifico agli stessi consigli e suggerimenti del Capo dello Stato» nella designazione delle personalità accedenti al ruolo di ministri: in tal senso, S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. pubbl.*, vol. VII, UTET, Torino, 1991, 64.

⁵² La relazione trilaterale intercorrente fra Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e singoli Ministri (anche soltanto “in potenza”) è caratterizzata dal riconoscimento costituzionale del potere di nomina in favore del primo, fermo il concorso del secondo, destinato ad assumere la veste formale della proposta. Quest'ultima, tuttavia, non potrebbe intendersi – in assenza di puntuali disposizioni costituzionali sul punto – alla stregua di un'indicazione vincolante, poiché la formula contenuta nella seconda parte dell'art. 92, II c. della Costituzione ha piuttosto la finalità di consentire l'acquisizione – in parziale difformità rispetto al modulo procedimentale d'investitura del Presidente del Consiglio, di cui alla prima parte dell'articolo medesimo – degli elementi di giudizio e ponderazione veicolabili dal Presidente del Consiglio *in pectore*: sarebbe, dunque, erroneo ritenere come il dato dalla proposta formulata all'indirizzo del Presidente della Repubblica valga ad assorbire ogni considerazione di merito costituzionale da parte di quest'ultimo, blindando il contenuto dell'atto di nomina ministeriale, traducendo quest'ultimo in una mera ratifica della designazione operata dal Presidente del Consiglio, e risolvendo il ruolo presidenziale in una semplice presa d'atto.

Sulla descrizione – in termini di piena fisiologia – dell'interlocuzione fra Capo dello Stato e Presidente incaricato, in ordine ai soggetti cui conferire il *munus* di ministro, v. A. D'ANDREA, *Art. 92*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, op. cit., 1784.

in seno alla compagine governativa, ancorché rivelatosi inconciliabile con la posizione del Ministro degli esteri, non a caso resosi dimissionario.

Più in generale, è emblematico constatare come – pur mancando dichiarazioni ufficiali sulla conduzione della crisi italo-indiana da parte del Governo – la totalità dei mezzi d'informazione abbia riferito di un costante coinvolgimento presidenziale nella definizione dell'orientamento da imprimere alla condotta dell'Esecutivo nella gestione della vicenda, sia in ambito interno e parlamentare sia in sede internazionale⁵³.

Anche nel caso dei fucilieri in servizio antipirateria, dunque, può intravedersi l'assunzione di un ruolo presidenziale nella materia degli esteri e della difesa.

3. La grazia “a vocazione internazionale”.

Numerosi spunti di riflessione provengono, in relazione al settore qui esaminato, dall'analisi dei più recenti svolgimenti del potere di graziare, soprattutto a seguito del suo sostanziale accentramento pretorio nelle esclusive mani del Capo dello Stato⁵⁴.

La spettanza presidenziale dei provvedimenti clemenziali storicamente appartenuti al sovrano statuario⁵⁵ ha sempre costituito terreno fertile per un cospicuo dibattito concernente sia la natura giuridica della concessione della grazia e della commutazione delle pene ex art. 87, XI c., Cost., sia la *ratio* della loro devoluzione al Presidente della Repubblica, in uno alle implicazioni giuridiche ritraibili avuto riguardo al procedimento applicabile, ai casi legittimanti, e alle istituzioni coinvolte: ne sarebbe derivato un

⁵³ Sia sufficiente il rimando ai riferimenti richiamati dagli articoli delle principali testate giornalistiche italiane, sia della carta stampata sia televisive, rispettivamente reperibili ai link: http://www.corriere.it/esteri/13_marzo_26/maro-audizione-ministri_bb00af66-961d-11e2-9784-de425c5dfce0.shtml e http://www.tg1.rai.it/dl/tg1/2010/articoli/ContentItem-3394a377-f245-47a1-8c40-241e110cb821.html?refresh_ce.

⁵⁴ Per effetto della sent. n. 200/2006 della Corte costituzionale, su cui più diffusamente *infra*.

⁵⁵ Sulla derivazione regia dello stesso potere del Presidente repubblicano, per una ricostruzione delle relative previsioni statutarie – e, in particolare, l'art. 8 St. Alb. – e un più complessivo *excursus* storico sugli istituti clemenziali in ambiente monarchico D. CODUTI, «Far grazia»: *dalla monarchia assoluta alla repubblica parlamentare*, in AA. VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, Giappichelli, Torino, 2006, 91 ss., nonché F. CAMPOLONGO, *Grazia*, in *Dig. ita.*, vol. XII, UTET, Torino, 1903, 987, G. GEMMA, *Clemenza (Profili costituzionali)*, in *Dig. pen.*, UTET, Torino, 2000, 51 ss., C. AMIRANTE, *Appunti sul potere di amnistia e indulto*, in *Riv. dir. proc.*, I/1964, 240 ss., F. GAROFALO, *La delegazione legislativa in materia di amnistia e indulto*, in *N. rass. di legisl., dottr. e giur.*, XVIII/1966, 2180 ss. e R. DELL'ANDRO, *Amnistia*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, 306 ss.

ventaglio di posizioni davvero in grado di esaurire ogni possibile ricostruzione teorizzabile *in subiecta materia*⁵⁶.

Secondo una prima impostazione, la grazia presidenziale avrebbe dovuto considerarsi un'estrinsecazione di potere giurisdizionale, poiché incidente su provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria, le cui statuizioni definitive sarebbero state – in tutto o in parte – riformate in virtù della decisione presidenziale⁵⁷.

L'inquadramento giurisdizionale della grazia, tuttavia, non persuade: l'estraneità del Presidente della Repubblica all'ordine giudiziario, la strutturale assenza – nell'esercizio dei poteri presidenziali – dei requisiti coessenziali a ogni giurisdizione (*in primis*, l'indipendenza), la natura ministeriale dell'istruttoria prodromica al provvedimento di clemenza (o al suo diniego), la non-impugnabilità giudiziaria – nemmeno per motivi di legittimità – dell'atto concessorio (salvo il ben diverso scenario rappresentato dall'instaurazione d'un conflitto interorganico innanzi alla Consulta) depongono in senso sfavorevole alla tesi appena illustrata: senza considerare come, diversamente ragionando, il Presidente della Repubblica verrebbe inammissibilmente costituito quale giudice monocratico dell'impugnazione delle statuizioni giurisdizionali *de libertate*, in violazione del divieto costituzionale d'introduzione di (altri) giudici speciali ovvero straordinari.

Analoghe perplessità, però, suscita l'opposta concezione legislativa dell'atto di grazia, secondo la quale con il relativo provvedimento – siccome derogatorio delle norme di legge in materia penale (sostanziale e processuale) – il Capo dello Stato introdurrebbe caso per caso uno *ius singularis*, rimuovendo gli effetti del titolo giudiziale in forza del quale il condannato avesse frattanto iniziato l'espiazione della pena⁵⁸.

Orbene, è di palmare evidenza come la concessione della grazia non costituisca espressione della funzione normativa: in disparte il – pur dirimente – argomento dell'estromissione, dall'*iter* applicativo della grazia, tanto delle Camere quanto del Governo (in veste di titolare del potere di decretazione d'urgenza), basti osservare come l'atto di clemenza non innovi in alcun modo la disciplina di legge in punto di reati,

⁵⁶ Una cui efficace e sintetica ricognizione può essere attinta dal contributo di A. CENTONZE, *Il potere di grazia, la funzione sociale della pena e la rilettura costituzionale delle misure di clemenza individuale*, reperibile al link <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/679112.pdf>.

⁵⁷ La tesi fu sostenuta soprattutto da G. VASSALLI, *La potestà punitiva*, UTET, Torino, 1942, 137.

⁵⁸ Principali e autorevoli sostenitori della tesi normativa degli atti di clemenza, V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 938 ss., e P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 224 ss.

sanzioni e processo – piuttosto presupponendola – e si limiti a sottrarre il condannato all'esecuzione della pena inflitta a suo carico, senza alterare il tessuto normativo altrimenti valevole, in via generale e astratta⁵⁹.

Conclusivamente più corretta appare, dunque, la riconduzione del potere di grazia fra le competenze amministrative del Presidente della Repubblica⁶⁰: esso, infatti, conduce a un provvedimento il quale s'inserisce all'interno del rapporto intercorrente fra condannato e organi preposti all'attuazione del *dictum* giudiziale penale; l'atto clemenziale, a ben vedere, inibisce l'ulteriore corso dell'esecuzione della pena, pur non aggredendo il provvedimento giudiziario posto a base della stessa: esso rimane, pertanto, una misura *extra ordinem*, per certi versi sfuggente al principio di separazione dei poteri⁶¹, e da taluni ricondotto al novero degli atti politici⁶², a motivo della sua insindacabilità.

La grazia e la commutazione delle pene, d'altra parte, afferendo ai provvedimenti *post-delictum* di ricomposizione dell'ordine giuridico violato e repressione degli illeciti, andrebbero necessariamente rese serventi rispetto alle esigenze degli artt. 3 e 27, III c., Cost.: proprio in quanto eccentriche rispetto al principio di intangibilità del giudicato (rimuovibile solo nelle peculiari forme dettagliate dalla legge processuale), l'una e l'altra andrebbero amministrate con cautela, così da evitare accuratamente il rischio di loro trasformazione in privilegi dal regime arbitrario e imperscrutabile⁶³, elargiti schizofrenicamente e irrazionalmente⁶⁴.

Gli atti di concessione, più in particolare, lungi dal configurarsi come esenzioni *ad personam* dall'obbligatorietà della legge penale, dovrebbero piuttosto costituire delle

⁵⁹ Base normativa ordinaria della grazia è l'art. 174 c.p.

⁶⁰ Come suggerito, *ex alteris*, da E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 88 ss.; S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 320 ss.; A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di F. Carnelutti*, op. cit., 235 ss.: notevole, peraltro, la posizione di quest'ultimo Autore, il quale giunge a sostenere – quasi configurando una sorta di “dominio riservato” del Presidente della Repubblica – la refrattarietà del potere di grazia ad interferenze legislative, e la conseguente illegittimità costituzionale di regolamentazioni di legge della materia, andati al di là di quanto strettamente consentito per la pedissequa attuazione dell'art. 87, XI c., Cost.

⁶¹ Sull'operatività di alcuni istituti incidenti sul titolo esecutivo in materia penale, v. G. CAMERINI, *La grazia, la liberazione condizionale e la revoca anticipata delle misure di sicurezza*, CEDAM, Padova, 1967, 5 ss.

⁶² Lo lascia intendere C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 99.

⁶³ Si deve principalmente a G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto, grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974, *passim* il merito di aver proposto un'organica e lucida visione di riconduzione della grazia e degli altri provvedimenti di clemenza – individuale e collettiva – al solco dei valori costituzionali, e offerto agli operatori interessati una traccia costituzionalmente conforme cui ancorare gli atti estintivi della pena.

⁶⁴ Insiste sulla sindacabilità degli atti di clemenza ai sensi dell'art. 3 Cost., V. MAIELLO, *Clemenza e sistema penale, Amnistia e indulto. Dall'indulgentia principis all'idea dello scopo*, ESI, Napoli, 2007, 63 ss.

occasioni di ripristino della funzionalità della sanzione criminale costituzionalmente orientata, ogniqualvolta circostanze del tutto specifiche e – a mio avviso – necessariamente sopravvenute rendano insostenibile la persistente sottoposizione a pena, provocando una distorsione teleologica della sanzione criminale, precludendone l'efficacia rieducativa, e inducendo nel condannato la percezione della sua ingiustizia.

Alla luce della considerazione appena svolta, ritengo inesatto l'approccio dottrinale secondo cui alla grazia e alla commutazione della pena andrebbe ascritta la valenza di rimedio stragiudiziale di correzione delle sentenze penali di condanna: ciò che dovrebbe unicamente rilevare, ai fini della loro applicazione, è l'individuale situazione di fatto originatasi – per le più varie motivazioni – successivamente alla definizione del procedimento giudiziario.

Per le ragioni già esposte in sede di confutazione della tesi attributiva della natura giurisdizionale al provvedimento di grazia, occorre rifiutare le ricostruzioni da cui possa derivare, a qualsiasi titolo, una sorta di gerarchizzazione tra sentenza conclusiva del processo e atto clemenziale poi accordato: il Presidente della Repubblica, infatti, non dovrebbe focalizzare la propria valutazione, quanto all'adozione o al rifiuto della grazia, su questioni processuali (come la conduzione del dibattimento, il ragionamento logico-giuridico condotto dal giudice, i meccanismi di dosimetria della sanzione riversati nella decisione finale) o di merito (la riprovevolezza della condotta, l'effettiva ascrivibilità a fattispecie di reato, la rimproverabilità all'imputato dichiarato colpevole, la considerazione sociale del disvalore del comportamento giudicato), pena l'intollerabile sconfinamento nell'orizzonte gnoseologico riservato al potere giudiziario (e finanche a quello di predisposizione normativa: la criminalizzazione delle condotte umane rappresenta, non a caso, uno dei più pregnanti settori di politica legislativa, rigorosamente attratto – fatte ovviamente salve le indicazioni ritraibili dalle disposizioni costituzionali vigenti in materia – al circuito della relazione Governo-Parlamento)⁶⁵.

Ciò premesso, un'intensa produzione esegetica ha interessato, altresì, la relazione tra potere di grazia e forma di governo repubblicana.

Nella tradizionale concezione della grazia presidenziale, l'istituto è stato alternativamente associato sia alla categoria degli atti sostanzialmente governativi⁶⁶, sia

⁶⁵ V. MAIELLO, *Clemenza e sistema penale*, op. ult. cit., 431 ss., sembra avallare la tesi qui rifiutata.

⁶⁶ La tesi della natura sostanzialmente governativa della grazia si deve a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, op. cit., 351 ss.

a quella degli atti presidenziali e per forma e per contenuto⁶⁷, per poi essere incluso fra gli atti duumvirali⁶⁸ (sempreché di essi non si disconosca la legittimità teorica⁶⁹).

La ritenuta, eguale complessità dell'atto di grazia sul piano del contenuto ha rappresentato, in prospettiva diacronica, il più accreditato modello esplicativo del potere ascrivito al Presidente ex art. 87, XI c., Cost.: l'elevata discrezionalità della decisione favorevole alla concessione comporterebbe l'esigenza di un alto grado di collaborazione fra Guardasigilli e Capo dello Stato, anche al fine di evitare l'insorgenza di abusi, potenzialmente derivanti da un approccio solitario al potere clemenziale⁷⁰.

È noto come la spiegazione appena offerta dell'attribuzione in commento abbia profondamente risentito delle (inaspettate) risultanze cui la Corte costituzionale sarebbe perentoriamente approdata con la sentenza n. 200/2006, peraltro sottoposta a un fuoco incrociato di giudizi dottrinali spesso estremamente ingenerosi con le motivazioni rassegnate dalla Consulta⁷¹.

La statuizione risolveva il conflitto d'attribuzioni tra poteri dello Stato, frattanto incardinato dal Presidente (e ammesso dalla Corte con ord. n. 354/2005) a seguito del rifiuto – opposto dall'allora Ministro della Giustizia – di dare corso all'istruttoria, personalmente sollecitata dal Presidente della Repubblica (pur nel silenzio dello stesso condannato), introduttiva della concessione della grazia in favore del sig. Ovidio Bompressi.

⁶⁷ Ricostruzione piuttosto diffusa: v. V. FROSINI, *Il diritto di grazia fra la regola e l'eccezione*, in ID., *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1981, 109, il quale dichiara come «la titolarità del potere di grazia appart[enga] indubbiamente al Capo dello Stato», e prima di lui G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, op. cit., 967, nonché G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, 258, e V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, Milano, 1972, 29.

⁶⁸ La tesi della sostanziale complessità dell'atto concessorio è sostenuta da A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, 55, ma anche da E. SELVAGGI, *Grazia (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XV, Treccani, Roma, 757 ss.

⁶⁹ Epilogo cui perviene G. GEMMA, *Note critiche in tema di grazia*, in *Cass. pen.*, II/2007, 570 ss., quando afferma come «O l'atto entra nella sfera della funzione di garanzia, e allora sarà sostanzialmente presidenziale, oppure l'atto sarà riconducibile all'attività di indirizzo politico-amministrativo, e allora sarà sostanzialmente governativo. Non è pensabile un atto che sia espressione del ruolo governante e garantistico e che registri una egual manifestazione di volontà dei titolari di detti, ben distinti e non confondibili, ruoli».

⁷⁰ Argomenti in tal senso sono spesi da G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 279.

⁷¹ La sentenza, la quale sembra discostarsi dall'ordinanza n. 388/1987, richiamava la correlazione sussistente fra grazia e coesione costituzionale (su cui v. E. BETTINELLI, *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè una grazia «fuori contesa»*, in AA. VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, Giappichelli, Torino, 2006, 1 ss.), valorizzando la posizione di estraneità del Presidente alla contesa interpartitica.

I giudici costituzionali accoglievano, quanto a effettiva titolarità del potere di graziare, le posizioni di quella dottrina incline ad affermare la spettanza rigorosamente presidenziale dell'attribuzione in commento: l'esigenza di salvaguardare le finalità umanitarie dell'istituto, così come la necessità di preservarne la concessione da pressioni o condizionamenti scaturenti dall'indirizzo politico di maggioranza militavano decisamente – secondo la Consulta – in favore dell'estromissione governativa dal processo di formazione della volontà sottesa all'adozione del provvedimento clemenziale⁷².

Innanzitutto al rischio, pure ampiamente segnalato⁷³, di “abbandono” del Presidente alla propria volontà, soprattutto al cospetto delle senz'altro preventivabili (ancorché occasionali) ricadute politiche di provvedimenti clemenziali eventualmente adottati – in presenza delle prescritte condizioni costituzionali – in favore di condannati noti all'opinione pubblica, la Corte avrebbe sancito la prevalenza delle ragioni di tutela del reo, ritenute non adeguatamente realizzabili se non mediante l'esclusione del Governo dal circuito decisionale.

Sebbene accolta con freddezza, soprattutto a motivo delle sue determinazioni finali – obiettivamente evocative di un ruolo per certi aspetti inedito del Presidente della Repubblica – la sentenza della Corte procede linearmente dalle premesse alle proprie conclusioni, offrendo all'interprete spunti ricostruttivi alla cui luce parametrare alcuni recenti episodi di concessione della grazia, posti a base del titolo del presente paragrafo,

⁷² Come rammentato da alcuni studiosi – fra cui, anche prima della pronuncia in discorso, M. AINIS, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, I/2004, 97, ove si legge come l'Autore «intend[er] sostenere che il potere di grazia descrive una funzione squisitamente presidenziale; che nel suo esercizio non v'è spazio per alcun condominio fra il capo dello Stato e il ministro della Giustizia; che la prassi maturata fino ad oggi contrasta con la lettera della Costituzione, e più precisamente con l'art. 87, secondo cui il presidente (e dunque *solo* il presidente) [il corsivo è dell'Autore] “può concedere grazia e commutare le pene”», nonché, prima di lui, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, op. cit., 461 ss., e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., 781. *Contra*, T. F. GIUPPONI, *Il potere presidenziale di grazia e il «caso Sofri»: a chi spetta l'ultima parola?*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/temi.htm, ma anche A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, loc. ult. cit., per i quali – in adesione alla dottrina maggioritaria, la grazia consisterebbe in un atto complesso e duumvirale, ovvero S. SPADARI, *Il Capo dello Stato*, Jandi Sapi, Roma, 1962, 74 ss., secondo cui – ancor più radicalmente – il procedimento di grazia sarebbe di competenza ministeriale.

⁷³ Per tutti, v. T. F. GIUPPONI, *Grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Quad. cost.*, I/2007, 137 ss., il quale segnala l'avvenuta creazione pretoria di un'inedita ipotesi di potere presidenziale non controbilanciato da effettiva assunzione ministeriale di responsabilità politica. Alle osservazioni critiche dell'Autore si associa A. MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/789.pdf, per cui sarebbe comunque insoddisfacente ritenere ripristinato il nesso tra potere e responsabilità presidenziali ricorrendo alla – peraltro discussa – categoria della responsabilità politica diffusa.

di cui occorre adesso sondare la corrispondenza alle linee-guida tracciate dalla sent. n. 200/2006.

Considerata (I) la natura umanitaria del provvedimento clemenziale, (II) il vaglio circa la sussistenza delle condizioni legittimanti il provvedimento deve essere sottratto alla co-determinazione del Governo – organo peraltro (III) responsabile del contenuto dell’atto nella misura in cui abbia eventualmente concorso, caso per caso, alla concessione della grazia⁷⁴ – ed (IV) essere corredato da una motivazione espressa.

Ciò premesso, occorre fin da subito puntualizzare come – alla luce delle coordinate giuridiche entro le quali la Corte sembra aver così perentoriamente collocato, da ormai dodici anni a questa parte, l’esercizio costituzionalmente compatibile del potere di grazia, la lettura dell’istituto clemenziale – e, con esso, dell’organo suo solitario amministratore – sembra vieppiù autorizzare un confronto con l’indirizzo politico-costituzionale come categoria ragionevolmente esplicativa delle funzioni presidenziali.

È stato diffusamente notato come la grazia, *a fortiori* se ispirata da ragioni umanitarie, rappresenti un atto tipicamente politico⁷⁵: «anche le grazie umanitarie [infatti] costituiscono atti di governo incidenti sulla politica della giustizia e non già esercizio imparziale di poteri incidenti sul funzionamento dell’apparato statale»⁷⁶.

⁷⁴ Si tratta indubbiamente dell’aspetto dottrinalmente più dibattuto della sent. n. 200/2006: attesa l’estromissione del Governo dalla compartecipazione al potere di grazia – tipicamente coerente con lo schema (dalla Consulta apparentemente legittimato, in questa occasione, per la prima volta nella sua storia, come segnalato da M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *Quad. cost.*, I/2007, 132 ss.) dell’atto sostanzialmente complesso ed eguale (o duale ovvero duumvirale) – la Corte ha giocoforza dovuto ridimensionarne la responsabilità politica innanzi alle Camere, senza peraltro giungere a trasferirla in capo al Presidente, se non in via del tutto virtuale. Come visto, l’operazione ermeneutica così compiuta favorirebbe, a detta di alcuni commentatori, l’emersione di zone franche nelle dinamiche della responsabilità politica caratteristica della nostra forma di governo (soprattutto a causa dell’«ineliminabile coloritura politica» del potere di grazia, rammentata da M. LUCIANI, *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, II/2007, 190 ss., il quale rammenta, altresì, come la grazia dia adito ad una sorta di cortocircuito costituzionale, considerata la nullificazione – da essa derivante – della *res iudicata* penale: circostanza, quest’ultima, la quale avrebbe dovuto essere valorizzata dalla Corte non soltanto al fine – ritenuto ineludibile – di espellere il Governo dal perimetro decisionale, ma anche allo scopo – non meno imprescindibile – di ribadire la (storica) correlazione tra grazia e sovranità (sì da evitare interferenze tra esecutivo e giudiziario), conseguentemente desumere l’ascrivibilità del provvedimento clemenziale agli atti politici, e dedurne – in antitesi alle conclusioni rassegnate dalla sentenza – l’impossibilità di sua tipizzazione funzionale.

⁷⁵ Lo segnalano M. STRONATI, *“Torniamo allo Statuto”?*, in AA. VV., *La grazia contesa*, op. cit., 323 ss., ma anche T. L. RIZZO, *Il potere di grazia del Capo dello Stato dalla Monarchia alla Repubblica*, in *Riv. della Guardia di Finanza*, II/1998, 590 ss.

⁷⁶ Lo afferma testualmente L. ELIA, *Sull’esercizio del potere di grazia, un caso di amnesia collettiva?*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, a cura di G. ABBAMONTE – L. PALADIN, Jovene, Napoli, 2004, 793 ss., mentre M. LUCIANI, *Sulla titolarità del potere di grazia*, op. cit., 194 afferma come «proprio la grazia “umanitaria” costituisc[a] esercizio di un apprezzamento ancor più politico di quello presupposto dalla... grazia politica».

Orbene, richiamati i dettami della sentenza n. 200/2006, a me pare che l'unico modo per conciliare l'unipersonale titolarità presidenziale dello *ius gratiandi* con la politicità immanente a siffatta attribuzione sia quello di ritenerla azionabile proprio (e soltanto) nei limiti dell'indirizzo politico-costituzionale di cui il Capo dello Stato costituirebbe il soggetto realizzatore.

Il Presidente, più specificamente, in sede di valutazione delle circostanze giustificative il provvedimento di clemenza, dovrebbe ponderare accuratamente le ragioni personalistiche, eventualmente riscontrabili nel caso concreto, con le conseguenze originate da ogni iniziativa clemenziale, inevitabilmente dirompente poiché in sé alterativa dell'ordinario riparto di competenze fra i poteri dello Stato: nel farlo, dovrebbe – ancora una volta – trarre direttamente dalla tavola valoriale della Carta i criteri ispiratori della sua azione, espungendo dalla propria visuale quelle valutazioni di opportunità e convenienza situate ad un livello sub-costituzionale, e pertanto riservate al raccordo Parlamento-Governo, ossia ad un binomio espressamente allontanato dal circuito di concessione della grazia.

Detto questo, a dispetto delle potenzialità derivanti dalla sentenza in commento circa l'*enlargement of functions* del Capo dello Stato, la prassi sembra essersi mossa *tamquam sententiam non esset*: i Presidenti succeduti al ricorrente Ciampi, a ben vedere, insistevano comunque sull'importanza della leale collaborazione tra Capo dello Stato e Ministro della giustizia⁷⁷, dimostrando di temere la pronuncia più di quanto non avessero motivo di celebrarla⁷⁸.

⁷⁷ I pericoli derivanti dalla solitudine istituzionale del Presidente innanzi alla concessione della grazia sono descritti – oltretutto dalla dottrina sopra richiamata – da A. PUGIOTTO, *Ciampi, Castelli e la grazia a Bompressi: perché quel potere non è in condominio*, reperibile al link http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/677.pdf, e da M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in <http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20060524-1.asp>.

⁷⁸ Come si evince dall'insistito richiamo alla leale collaborazione rinvenibile sul sito internet istituzionale del Quirinale, in corrispondenza della sezione dedicata alla spiegazione delle competenze presidenziali in materia di grazia: v., in proposito, quanto riportato all'indirizzo <http://www.quirinale.it/grnw/attivita/grazia/notagrazia.html>, ove si legge come «La esclusione del carattere “duale” del potere di grazia ha indotto a individuare nuove procedure idonee ad agevolare l'esercizio dei poteri-doveri che, nella materia, la Corte ha attribuito al Capo dello Stato e al Ministro. Negli oltre dieci anni decorsi dalla sentenza della Corte (e durante i quali si sono succeduti sette Ministri della Giustizia e cinque Ministri della Difesa) la cooperazione tra le strutture ministeriali e quelle della Presidenza della Repubblica è stata piena e leale. Grazie a essa si è pervenuti alla elaborazione di prassi condivise tese a sviluppare in modo sistematico i principi enucleabili dalla sentenza 200/2006»: curiosamente, la Presidenza della Repubblica sembra sostenere come uno dei logici precipitati della sentenza della Consulta sia stato proprio quello di avvicinare ancor più intensamente il Governo e il Capo dello Stato nell'*iter* di concessione della grazia.

Confermative dell'apparente convergenza di vedute – fra Esecutivo e Presidente della Repubblica – ai fini della positiva conclusione del procedimento concessorio si rivelavano, più precisamente, le grazie applicate in favore di alcuni ufficiali statunitensi, implicati in episodi verificatisi all'interno dei confini italiani, e poi giudicati delittuosi con sentenza divenuta definitiva: il riferimento è alla vicenda Abu Omar⁷⁹.

Nel contesto delle misure antiterroristiche adottate dall'allora amministrazione statunitense presieduta da George Bush, i servizi di *intelligence* avrebbero dato corso ad un'attività internazionale di trasferimento, coattivo e clandestino, di cittadini di varia provenienza, sospettati di affiliazione a organizzazioni ostili agli U.S.A., e residenti al di fuori dei confini americani⁸⁰.

Per effetto dell'operazione denominata “*extraordinary rendition*”, il cittadino egiziano Moustafa Hassan Nasr veniva segretamente tradotto a Il Cairo il 7 febbraio 2003, e ivi sottoposto a interrogatori e torture⁸¹.

I ventitré agenti americani coinvolti nel misfatto erano processati in contumacia dall'Autorità giudiziaria italiana e condannati in via definitiva dalla Corte di Cassazione il 19 settembre 2012. L'amministrazione americana manifestava il proprio disappunto per

⁷⁹ Accuratamente descritta da A. SPATARO, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di stato e di giustizia offesa*, Laterza, Roma-Bari, 2010, *passim*, e peraltro preceduta, alcuni anni prima, da un altro episodio di concessione della grazia – anch'esso comunque successivo alla sent. 200/2006, in grado di far preconizzare gli intendimenti del Presidente Napolitano circa la latitudine applicativa da conferire all'istituto clemenziale: il richiamo è alla grazia disposta in favore di alcuni altoatesini condannati per motivi di eversione. La circostanza è riferita da M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in Av. Vv., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, a cura di A. BALDASSARRE – G. SCACCIA, Aracne, 2012, 3387.

Sul tema, con particolare riferimento alle delicate questioni derivanti dall'apposizione di segreto di Stato, v. anche T. F. GIUPPONI, *Stato di diritto e attività di intelligence: gli interrogativi del caso Abu Omar*, in *Quad. cost.*, IV/2006, 810 ss., e ID., *Il conflitto tra Governo e Procura di Milano nel caso Abu Omar*, in *Quad. cost.*, II/2007, 384 ss.

⁸⁰ Sulla pratica delle sparizioni forzate, v. – fra i numerosi contributi – C. CANDELMO, *Il ruolo italiano nella pratica delle "extraordinary renditions": il caso "Nasr et Ghali c. Italie"*, reperibile all'indirizzo www.osservatorioaic.it/download/.../nasr-and-ghali-v-italy-candelmo-testo-finale-.pdf, in cui l'Autrice dà conto delle ragioni di condanna dell'Italia per violazione degli artt. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché J. A. E. VERVAELE, *"Extraordinary rendition" e sparizione forzata transnazionale nel diritto penale e nel diritto internazionale dei diritti umani*, leggibile al link http://www.edizioniets.com/Priv_File_Libro/2507.pdf, e A. PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, pubblicato per esteso all'indirizzo <http://www.giurcost.org/studi/pace6.pdf>, il quale denuncia «l'indifferenza [della Consulta] per l'illiceità costituzionale (ex art. 13 commi 1 e 4 Cost.) e penale delle extraordinary renditions», con superamento «della sent. n. 106 del 2009 (cons. in dir. n. 8.5), nella quale la Consulta aveva quanto meno ammesso la contrarietà delle c.d. «consegne straordinarie (...) alle tradizioni costituzionali e ai principi di diritto degli Stati membri dell'Unione europea ed integranti specifici reati».

⁸¹ Sulle operazioni di trasferimento forzato, v. A. CLARKE, *Rendition to torture: a critical legal history*, in *Rutgers law rev.*, I/2009, 6 ss.

la pronuncia di condanna, e domandava espressamente la concessione della grazia in favore del colonnello Joseph Romano, militare della NATO direttamente coinvolto nella pratica di *rendition*⁸².

Il 5 aprile 2013 il Presidente della Repubblica adottava il decreto di grazia nei confronti dell'ufficiale statunitense, affidando a un proprio comunicato le ragioni del provvedimento clemenziale⁸³.

Dal tenore delle motivazioni presidenziali, l'atto di clemenza in favore del colonnello appare ampiamente discutibile, non soltanto per il sensibile discostamento dalle coordinate entro cui la Corte costituzionale aveva inteso inscrivere l'esercizio del potere in questione, ma anche per la delicatezza della vicenda oggetto del procedimento penale presupposto⁸⁴.

La decisione di accordare la remissione delle pene, principale e accessoria, irrogate all'ufficiale Romano ha rappresentato *ictu oculi* un'ipotesi d'asservimento dell'istituto in commento a valutazioni squisitamente politiche, espressamente funzionalizzate al ripristino di serene relazioni bilaterali fra Italia e Stati Uniti.

Spicca, nel caso qui considerato, l'assenza pressoché indiscussa di ragioni umanitarie eventualmente invocabili a giustificazione dell'atto di benevolenza emanato dal Capo dello Stato: è appena il caso di rilevare, a tacer d'altro, come nessuno dei condannati – e ancor meno il soggetto graziato – risultassero ristretti nella propria libertà a titolo d'espiazione della pena loro inflitta, essendo tutti già da tempo rientrati in patria: non sarebbe stata, dunque, argomentabile la necessità di sottrarre il reo alla privazione della libertà conseguente all'esecuzione della pena; ferma restando, in ogni caso, l'irriducibilità della prescritta causale umanitaria – imprescindibilmente richiesta, *giusta* la sent. n. 200/2006, per l'assunzione di qualsiasi iniziativa clemenziale – alla mera esigenza di

⁸² Per un'ulteriore ma sintetica ricognizione della vicenda, v. l'articolo reperibile all'indirizzo <http://www.lastampa.it/2013/04/05/italia/napolitano-grazia-il-colonnello-romano-condannato-per-il-sequestro-abu-omar-M9ktAeDbk8c4t4hkh9UdwL/pagina.html>.

⁸³ Un'esposizione delle ragioni dichiaratamente poste a base della grazia, con ampie e acute notazioni critiche circa l'incompatibilità tra provvedimento *de quo* e statuizioni rese dalla Consulta sul potere di grazia possono essere tratte da A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello U.S.A.*, accessibile al link <http://www.rivistaaic.it/fuori-dalla-regola-e-dalla-regolarita-grazia-del-quirinale-al-colonnello-usa.html>.

⁸⁴ In proposito, v. anche C. MELONI, *Extraordinary renditions della CIA e responsabilità europee: il punto di vista della Corte europea dei diritti dell'uomo*, reperibile al link: <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/-/-/2344-extraordinary-renditions-della-cia-in-europa-il-punto-di-vista-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo/>.

restituzione della libertà al condannato: diversamente ragionando, infatti, potenziale destinatario della grazia diverrebbe ogni individuo privato della libertà per motivi di giustizia.

Dalla lettura del comunicato associato alla concessione della grazia, inoltre, emergeva come la vera *ratio* ispiratrice del provvedimento in parola fosse – molto francamente – la normalizzazione dei rapporti tra i due Stati coinvolti.

Orbene la circostanza dell'avvenuta funzionalizzazione del potere di grazia alle impellenze della politica estera italiana consente il raggiungimento di due contestuali conclusioni: la natura persistentemente politica dell'istituto, da un lato, e il pieno coinvolgimento presidenziale nelle scelte diplomatiche della Repubblica.

Al solo fine di meglio comprendere la dinamica sottesa alla decisione assunta dal Capo dello Stato (pur senza voler azzardare intromissioni in differenti branche della scienza giuridica), potrebbe denunciarsi – fra le pieghe del provvedimento clemenziale – la presenza di un vizio d'eccesso di potere per sviamento, salvo immediatamente rilevare come all'atto di grazia, in considerazione della sua ribadita politicità, non potrebbe applicarsi la concettualità inerente alle patologie dell'atto amministrativo: eppure, proprio all'esito della sentenza n. 200/2006, il potere presidenziale di graziare o commutare le pene non sarebbe più libero nel fine, ma rigorosamente vincolato all'attuazione, nella singola vicenda processuale, delle esigenze personalistiche enucleate dalla Consulta in quella sua controversa pronuncia.

La determinazione clemenziale, inoltre, suscita perplessità anche sul piano dei rapporti tra Capo dello Stato e potere giudiziario: oltre alla prossimità temporale fra sentenza e grazia⁸⁵, la decisione presidenziale è interamente sbilanciata sulla rilettura – in chiave diplomatica – di fatti già puntualmente apprezzati dall'Autorità giudiziaria, e conseguentemente coperti dal giudicato penale, mentre nessun passaggio motivazionale

⁸⁵ Non soltanto, a ben vedere, la decisione clemenziale sarebbe intervenuta a distanza di soli sei mesi dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna – con apparente indifferenza rispetto alla puntualizzazione, compiuta dalla Corte, secondo cui «*la grazia non può mai costituire un improprio rimedio volto a sindacare la correttezza della decisione penale adottata dal giudice*»; di talché, «*qualora applicata a breve distanza dalla sentenza definitiva di condanna, la grazia ha il significato di una valutazione di merito opposta a quella del magistrato*», come pure curiosamente riconosciuto (il 12 gennaio 2008) dallo stesso Presidente Napolitano: in proposito, v. A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e della regolarità*, loc. ult. cit., 4.

richiama l'attenzione su circostanze sopravvenute, o comunque non sottoposte né sottoponibili al vaglio della magistratura⁸⁶.

Essa, nondimeno, appare particolarmente criticabile anche alla luce della dimensione sovranazionale e subdolamente eversiva delle condotte repressive con la sanzione penale poi condonata⁸⁷.

L'atto di clemenza, infine, risulta incompatibile con qualsiasi ricostruzione dogmatica delle funzioni presidenziali. Se reputato quale prerogativa appartenente – anche sostanzialmente – al solo Capo dello Stato, in attuazione delle precisazioni formulate dalla menzionata giurisprudenza costituzionale, esso viola la specifica preordinazione teleologica alla quale la Consulta ne aveva subordinato la possibilità di concessione; qualora, di contro, ritenuto atto duumvirale, la sua incidenza sullo *status* giuridico-penale di cittadini stranieri condannati per comportamenti altamente lesivi sia della libertà (fisica e morale) di terze persone, sia dei diritti fondamentali ex artt. 2, 13, 24 Cost. (per menzionarne i più pregnanti), e oltretutto consistiti in gravi interferenze nella sovranità di un altro Paese così come nel completo aggiramento della *rule of law*, avrebbe dovuto offrire al *dominus* istituzionale del relativo potere ampie ragioni per esercitare sul Governo proponente un controllo ostativo all'ulteriore corso della procedura, in quanto confliggente con superiori esigenze di riaffermazione dello Stato di diritto, soccombenti rispetto alle necessità della *realpolitik*, in puntuale attuazione della missione rappresentativa dell'unità nazionale, dalla Costituzione ascritta al Presidente della

⁸⁶ Sui rapporti tra funzione giurisdizionale e attribuzioni presidenziali, anche in prospettiva storica, v., G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (Contributo ad un'analisi giuridico costituzionale)*, Maggioli, Rimini, 1985, 252, nonché A. ORIGONE, *Prerogative regie*, in *N. dig. it.*, Vol. X, UTET, Torino, 1939, 200.

⁸⁷ Sebbene T. F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile)*, in *Studium Iuris*, IX/2014, 1005 ss., dopo aver rilevato come «l'esclusione di ogni possibile giudizio sulle motivazioni addotte, sull'oggetto della segretezza e sul rispetto dei limiti sostanziali previsti dalle norme che disciplinano le attribuzioni costituzionali in materia sembra ridurre a ben poca cosa lo strumento del conflitto di attribuzione», rammenti altresì come la Consulta abbia escluso la ricorrenza, nella fattispecie, di condotte eversive dell'ordine democratico (quantomeno ai sensi della normativa specificamente applicabile, ossia l'art. 12, I c., l. n. 801/1977), ciò non esclude che – al di là delle esigenze garantistiche correlate all'imputazione giuridico-penale, e comunque necessariamente informate al principio di legalità, e al suo corollario della riserva di legge – la vicenda avrebbe potuto essere considerata, sulla base di valutazioni politico-costituzionali, obiettivamente confliggente con le architravi fondamentali del nostro ordinamento liberaldemocratico. Sul punto, cfr. anche ID, “A ciascuno il suo”. *L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *Quad. cost.*, II/2012, 404 ss., e A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in AA. VV., *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Giappichelli, Torino, 2010, 5 ss.

Repubblica, e qui declinata come impegno alla preservazione dell'integrità delle istituzioni democratiche dello Stato.

In definitiva, la decisione presidenziale appare comunque eterodossa: se nell'accostamento con il decalogo di cui alla sent. n. 200/2006⁸⁸ essa presenta elementi di profonda alterità rispetto al modello delineato – a ragione o a torto – dalla giurisprudenza costituzionale, anche l'eventuale, rinnovata politicizzazione dell'istituto clemenziale porrebbe seri dubbi di compatibilità con l'impianto assiologico della Carta del 1948.

Per le ragioni che precedono, allora, parimenti incauta si sarebbe dimostrata la grazia concessa – in tempi diversi – dal presidente Mattarella agli ufficiali Betnie Medero (seconda segretaria presso l'Ambasciata statunitense a Roma), Robert Seldon Lady (capo centro della CIA a Milano)⁸⁹ e alla diplomatica Sabrina De Sousa⁹⁰, anch'essi coinvolti nel rapimento dell'imam milanese⁹¹.

⁸⁸ Forse autenticamente rimasta un'isolata meteora nella giurisprudenza costituzionale, come peraltro espressamente invocato da L. ELIA, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*. in *Giur. cost.*, I/2007, 486 ss.

⁸⁹ Il comunicato emesso dalla Presidenza il 23 dicembre 2015 riferisce di come «[siano] state concesse a Betnie Medero la grazia della pena ancora da espiare (tre anni di reclusione), estesa anche alla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, e a Robert Seldon Lady, condannato a nove anni di reclusione, la grazia parziale di due anni.

Entrambi i destinatari del provvedimento di clemenza sono stati condannati, in concorso tra loro e con altre ventiquattro persone, per il reato di sequestro di persona, avvenuto a Milano nel febbraio del 2003. Nessuno dei due si trova attualmente in Italia.

La decisione tiene conto del parere favorevole formulato dal Ministro della Giustizia a conclusione della prevista istruttoria.

Nella valutazione delle domande di grazia, il Capo dello Stato ha in primo luogo considerato la circostanza che gli Stati Uniti hanno, sin dalla prima elezione del Presidente Obama, interrotto la pratica delle , giudicata dall'Italia e dalla Unione Europea non compatibile con i principi fondamentali di uno Stato di diritto.

Per quanto riguarda la Medero, è stata in particolare valutata l'entità della pena a lei inflitta, minore rispetto a quella degli altri condannati per il medesimo reato che hanno presentato domanda di grazia. Relativamente a Seldon Lady, il Capo dello Stato ha ritenuto di riequilibrare il trattamento sanzionatorio a lui inflitto rispetto a quello degli altri condannati per il medesimo reato».

⁹⁰ Per una ricognizione della vicenda, v. F. DI DONATO, *Brevi riflessioni a margine del primo anno del Presidente Mattarella al Quirinale: tra riforme costituzionali, lotta alla corruzione e terrorismo internazionale*, in *Oss. cost.*, I/2016, 16 ss.

⁹¹ Il comunicato emesso dal Quirinale il 28 febbraio 2017 afferma come «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, [abbia] firmato – ai sensi di quanto previsto dall'art. 87 comma 11 della Costituzione – il Decreto con cui è stata concessa a Sabrina De Sousa la grazia parziale di un anno di reclusione. La destinataria del provvedimento di clemenza è stata condannata, in concorso con altre persone, alla pena di sette anni di reclusione per il reato di sequestro di persona, avvenuto a Milano nel febbraio del 2003; detta pena è stata ridotta a quattro anni per l'indulto di cui alla legge n. 241 del 2006, già riconosciuto all'interessata nella misura di tre anni.

Per effetto del provvedimento del Capo dello Stato, a carico della De Sousa permane la pena di tre anni di reclusione, pena che consente la presentazione di istanze di misure alternative alla reclusione, senza necessità di detenzione carceraria.

Dalla lettura dei comunicati, si apprende come le ragioni sostantive dei provvedimenti di grazia – praticamente sovrapponibili – vadano rinvenute (I) nella valorizzazione del contegno osservato dai condannati, nonché (II) nella cessazione della pratica delle *renditions* da parte dell'amministrazione statunitense, e (III) nella necessità di riallineare la pena inflitta rispetto a quelle irrogate nei confronti dei restanti correi.

Ritengo che nessuna delle motivazioni addotte possa giustificare costituzionalmente l'avvenuta spendita di siffatto potere presidenziale: laddove, infatti, la seconda causale sembra assoggettare l'istituto della grazia a una logica premiale gratuita (non bastando la cessazione della condotta internazionale di uno Stato a emendarne retroattivamente gli illeciti, oltretutto per interposta persona, essendo i condannati soggetti giuridici distinti dallo Stato di provenienza), precipitosa (non costando garanzie ufficiali e credibili circa la mancata riproposizione di tali operazioni nel futuro) e comunque estranea alle finalità – dichiaratamente umanitarie – dello strumento clemenziale, la prima e la terza invadono platealmente gli ambiti valutativi dell'A.G.O.; l'apprezzamento del comportamento (sia processuale sia complessivo) dell'imputato, della sua maggiore o minore attitudine collaborativa all'accertamento dei fatti, dell'acquisita consapevolezza del reato commesso e del torto perpetrato (ovvero della natura e importanza dei beni giuridici vulnerati dalle proprie azioni antiggiuridiche), dell'eventuale disponibilità alla riparazione dei pregiudizi cagionati convergono interamente nel compendio di elementi ordinariamente considerati dal giudice ai fini della decisione, mentre la dosimetria della pena costituisce – nell'ambito della cornice edittale e in applicazione dei parametri di legge – una tipica attribuzione del giudice penale.

L'iniziativa presidenziale avrebbe semmai potuto ammettersi in presenza di una immotivatamente manifesta sproporzione fra le pene irrogate ai coimputati, ma dalla lettura della sentenza non emerge alcuna anomala differenziazione nella definizione del trattamento sanzionatorio⁹².

La decisione tiene conto del parere favorevole formulato dal Ministro della Giustizia a conclusione della prevista istruttoria.

Nella valutazione della domanda di grazia, il Capo dello Stato ha considerato l'atteggiamento tenuto dalla condannata, la circostanza che gli Stati Uniti hanno interrotto la pratica delle *extraordinary renditions*, e l'esigenza di riequilibrare la pena a carico della predetta rispetto a quella degli altri condannati per il medesimo reato».

⁹² Come evincibile dalla lettura della sentenza della Corte di Cassazione, Sez. V, n. 46340 del 19/09/2012, integralmente reperibile al link: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1355156864AbuOmar_Cass.pdf.

A ciò si aggiunga come la grazia all'ufficiale de Sousa sia intervenuta nel corso della procedura di estradizione frattanto avviata dalla giurisdizione italiana presso le omologhe autorità portoghesi, in vista della traduzione della condannata in Italia, con conseguente sovrapposizione tra provvedimento clemenziale e procedimento giudiziario in corso, anche in virtù del brevissimo lasso di tempo – pari a una settimana – intercorso fra l'annuncio dell'imminente trasferimento in Italia dell'ex ufficiale N.A.T.O. (a seguito dell'infruttuoso esperimento, da parte sua, dei ricorsi finalizzati a impedire l'avanzamento della procedura estradizionale) e la data di sottoscrizione del decreto di concessione della grazia: scansione degli avvenimenti in cui sembrerebbe ravvisabile una sorta di “corsa contro il tempo” per l'esercizio del *pardoning power*, e l'assenza del distanziamento temporale (fra grazia e procedura penale) necessario a scongiurare il rischio di sovrapposizione dei ruoli, violazione dell'ambito di competenze fissato in Costituzione, e indiretta sconfessione delle determinazioni assunte dall'Autorità giudiziaria ⁹³.

Non consta, inoltre, il riconoscimento di situazioni sopravvenute, in grado di mutare la cornice del fatto in termini tali da giustificare l'adozione del provvedimento clemenziale.

Anche questo episodio, ad ogni modo, conferma l'ampia influenza esercitabile dal Presidente in politica estera⁹⁴, tanto più a seguito della sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale, richiamando la quale il Presidente ben potrebbe disattendere le osservazioni governative circa l'opportunità dell'atto di clemenza: sebbene la prassi successiva alla pronuncia restituisca un quadro ispirato – per singolare eterogenesi dei fini – a una più serrata collaborazione fra Capo dello Stato ed Esecutivo, in qualsiasi momento un Presidente fautore di una concezione maggiormente unilaterale delle proprie funzioni sarebbe legittimato ad assumere – secondo giurisprudenza costituzionale – decisioni non condivise in materia di grazia.

Pur volendo mantenersi all'interno del perimetro tracciato dalla dottrina maggioritaria, propensa a qualificare l'atto di grazia come complesso ed eguale, nondimeno l'assoggettamento dell'istituto a finalità di politica estera – affatto estranee alla configurazione impressa alla grazia dalla menzionata giurisprudenza – necessiterebbe di

⁹³ Una ricognizione giornalistica della vicenda è offerta all'indirizzo http://www.corriere.it/cronache/17_febbraio_28/rapimento-abu-omar-grazia-parziale-l-agente-cia-075f6dce-fdea-11e6-8934-cbc72457550a.shtml?refresh_ce-cp.

⁹⁴ M. BUONASPERANZA, *Never ending story o forse no: ancora una grazia presidenziale nel caso Abu Omar*, in <http://www.giurisprudenzapenale.com/2017/03/03/never-ending-story-forse-no-ancora-grazia-presidenziale-nel-caso-abu-omar>, 3.

un concorrente atto di volizione proveniente dal Capo dello Stato: ed essendo stata accertata (a più riprese e con Presidenti differenti) la finalizzazione dello strumento clemenziale alle ragioni della politica estera italiana, nulla esclude l'incipiente affermazione di una prassi, destinata a modificare dall'interno la fisionomia dell'istituto costituzionale.

Ancora una volta, pertanto, sembra trovare riscontro l'affermazione secondo la quale «il Presidente della Repubblica in Italia non [sia] un attore secondario nelle scelte politiche fondamentali del Paese»⁹⁵: quanto sopra, al di là delle eventuali iniziative assunte per assicurare il buon funzionamento delle istituzioni in frangenti caratterizzati da debolezza politica⁹⁶.

⁹⁵ Come sostenuto da D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, op cit., 139.

⁹⁶ La tesi dell'espandibilità "a fisarmonica" dei poteri presidenziali sembra essere sostenuta da G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, III/1994, 367, secondo cui l'escursione delle attribuzioni del Capo dello Stato sarebbe determinata dalla solidità dei frontisti attori politici.

CONCLUSIONI

Le dinamiche dei rapporti internazionali – in pace e in guerra – hanno sempre conferito un ruolo protagonista alle istituzioni di vertice degli ordinamenti statuali, assegnando loro la titolarità di peculiari funzioni spendibili all'interno dei relativi procedimenti decisionali.

La collocazione del Presidente della Repubblica all'interno della forma di governo italiana ha influenzato il ruolo da lui assunto nelle vicende di rilievo internazionale: queste, a loro volta, sono state spesso in grado di ampliare – alla maniera di un moto circolare – i margini concessi al Capo dello Stato per l'elaborazione di un autonomo contributo in politica estera e di difesa.

Anche a non voler enfatizzare il confronto, già piuttosto prolifico, intercorso fra sostenitori e detrattori (a mio avviso parzialmente in torto) della politicità del Presidente⁹⁷, ritengo vada denunciato il rischio di un salto logico, annidato fra le pieghe del dibattito: la ritenuta impoliticità del Presidente non autorizza, infatti, l'automatica ascrizione dell'organo fra le istituzioni di garanzia costituzionale.

Dalla lettura degli artt. 87 e 89 Cost., più precisamente, possono trarsi alcune conclusioni: in primo luogo, le determinazioni presidenziali sono atti *propri* del

⁹⁷ Secondo A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in <http://www.rivistaaic.it/il-presidente-della-repubblica-nell-evoluzione-della-forma-di-governo.html>, 10 ss., l'intera discussione sulla politicità o meno della figura presidenziale costituirebbe un falso problema: alcuni atti del Presidente, infatti, oltre ad essere indubbiamente connotati politicamente sarebbero «addirittura iper-politici», siccome potenzialmente in grado di alterare sensibilmente l'evoluzione della vita politica del Paese. Analoghe riserve susciterebbe, secondo l'Autore, la distinzione tra neutralità (come impoliticità) e politicità dell'organo in discorso: ad avviso dello studioso, infatti, sebbene caratterizzati da più o meno alto tasso d'implicazioni politiche, gli atti del Presidente – parrebbe di comprendere dalla lettura dello scritto appena citato – proverrebbero comunque da un organo neutrale, in cui la neutralità andrebbe declinata come avalutatività e razionalità delle decisioni assunte, rispetto alle quali i presupposti e gli esiti sarebbero predeterminati altrove, e non lascerebbero residuare per il Presidente alcuno spazio di discrezionalità.

Orbene, la tesi qui succintamente ricostruita – la quale si dichiara debitrice della distinzione tra legittimazione del potere e sue forme d'investitura elaborata da Max Weber, sulla cui influenza nei confronti dell'esperienza costituzionalistica italiana v. M LUCIANI, *Weber e il costituzionalismo italiano: nuovi punti d'intersezione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV/2016, 969 ss. – persuade solo parzialmente, ossia nella misura in cui declina la neutralità presidenziale come non-partigianeria dell'organo, mentre non appare condivisibile limitatamente alla qualificazione – pure operata dal costituzionalista – della neutralità in termini d'assenza di discrezionalità: ancora recentemente, il riconoscimento di una sfera discrezionale d'esercizio dei poteri presidenziali è stato tributato al Capo dello Stato da F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/ihimages/stories/pdf/documenti_forum/paper/0352_giuffre.pdf.

Presidente della Repubblica, integrati – ai fini della loro validità – dalla controfirma del ministro o del Presidente del Consiglio: lo suggerisce, a tacer d'altro, lo schema ideale evocato dall'unione di firma e controfirma, la quale ultima si aggiunge alla sottoscrizione del Capo dello Stato, che riveste carattere di principalità.

Sebbene conseguente alla firma apposta, in calce all'atto, dal Presidente della Repubblica, la controfirma è pur sempre richiesta per il perfezionamento dell'atto medesimo; trovo, pertanto, condivisibile l'impostazione dottrinale (già esaminata nelle precedenti pagine⁹⁸) secondo cui gli atti del Capo dello Stato siano tutti formalmente complessi: nell'assenza di norme costituzionali generali da cui possa arguirsi la derivazione esclusivamente governativa del contenuto degli atti del Presidente, essi devono, allora, reputarsi duali anche sostanzialmente, ove manchino caso per caso contrarie indicazioni desumibili dall'articolato costituzionale.

Ciò posto, sarebbe logicamente – prim'ancora che giuridicamente – contraddittorio annoverare fra le istituzioni di garanzia un organo direttamente partecipe – e non soltanto esteriormente – alla formazione dell'atto soggetto al presunto controllo⁹⁹: non tanto per l'inversione temporale cui si darebbe adito nell'ammettere un sindacato di costituzionalità (in senso molto lato) in una fase antecedente a quella di compiuta formazione dell'atto da sindacare, quanto per la singolare ambivalenza dei ruoli – di controllante e controllato – di cui, così ragionando, si giungerebbe a rivestire il Presidente.

L'esercizio di una funzione di controllo da parte del Presidente stesso, a ben vedere, è frutto di una malintesa concezione dei rapporti intercorrenti, in sede d'adozione del provvedimento emanando, fra Governo e Capo dello Stato. L'attribuzione al Presidente del potere di sindacare previamente l'atto oggetto del controllo presupporrebbe

⁹⁸ Sostiene M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, reperibile in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Luci/Luciani_Seminario-di-ASTRID_05_03_09.pdf (nel riprendere A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, op. cit., 239 ss.) come «negli atti firmati dal capo dello Stato e controfirmati dal Governo vi è una pari efficacia formale della manifestazione della volontà del primo, ciò che determina l'equiordinazione (formale) della volontà del Presidente a quella del Governo, esternata attraverso la controfirma di quegli stessi atti. L'intervento del Presidente, infatti, è "necessario ed efficiente" quanto quello del Governo medesimo, sicché non v'è spazio per una concezione meramente decorativa dell'intervento presidenziale nelle funzioni amministrative e politiche spettanti all'Esecutivo. Presidente e Governo sono "compartecipi pariorinati della potestà" che esercitano, perché questo è esattamente ciò che logicamente consegue alla pari efficacia formale delle loro manifestazioni di volontà».

⁹⁹ Sull'argomento, è imprescindibile il contributo offerto da S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale*, op. cit., 23 ss., nonché ID., *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 319 ss., ferma restando la mia riluttanza, per le ragioni spero sufficientemente descritte nel presente lavoro (su cui, ancora, *infra*) alla qualificazione del contributo presidenziale in termini di sistematico controllo costituzionale.

l'avvenuta formazione di quest'ultimo in tutti i suoi elementi costitutivi, e la successiva inibizione dei suoi effetti, in virtù di un controllo – di tenore evidentemente negativo – esercitato dal Capo dello Stato¹⁰⁰: una tale scansione procedimentale, tuttavia, confligge con il testo costituzionale, secondo cui Esecutivo e Presidente concorrono formalmente – e in egual misura – all'assunzione dell'atto, il quale tecnicamente non sussiste fino al completamento del percorso scandito dalla sottoscrizione e dalla “contro-sottoscrizione”.

Sempre attingendo – ma per ragioni puramente descrittive – alle categorie amministrativistiche, a cogliere il *proprium* del ruolo assolto dal Presidente della Repubblica neppure potrebbe valere il richiamo alla fattispecie dei controlli preventivi antecedenti¹⁰¹, ossia collocati in una fase intermedia fra il confezionamento di uno schema di atto e il definitivo perfezionamento di quest'ultimo (cui sarebbe, in ipotesi, chiamato il Presidente), ostandovi sia il ruolo rivestito dal Capo dello Stato ai fini dell'adozione dell'atto stesso, in quanto formalmente parificabile a quello del Governo, sia la dinamica procedimentale sancita dall'art. 89 Cost., a mente del quale un ruolo di controllo potrebbe semmai astrattamente imputarsi non già al Presidente bensì al Governo, cui compete la controfirma del provvedimento (eventualità comunque impercorribile, una volta ribadita l'equivalenza delle manifestazioni di volontà

¹⁰⁰ In generale, sui controlli amministrativi (quale base di partenza di un ragionamento sul Presidente in veste di asserito controllore, v. *ex multis* M. MIRABELLA – A. ALTIERI – P. M. ZERMAN, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di M. MIRABELLA, Giuffrè, Milano, 655 ss., in cui è chiarito come il controllo passi attraverso la necessaria compresenza di alcuni requisiti, fra cui l'estraneità del controllante all'attività del controllato, nonché R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003, 33 ss., F. CARINGELLA, *Il diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 2001, 597 ss., e E. ROMANO, *Profili ricostruttivi del sistema dei controlli amministrativi*, in AA. VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, a cura di S. COGNETTI – A. CONTIERI – S. LICCIARDELLO – F. MANGANARO – S. PERONGINI – F. SAITTA, Giappichelli, Torino, 2014, 570 ss.

¹⁰¹ La fondatezza della cui distinzione è oltretutto discussa: ad esempio, A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, 656, afferma come gli atti di controllo preventivo diano luogo a «condizioni di efficacia dell'atto e condizion[i]no non la validità ma l'efficacia degli atti soggetti a controllo»; ove si ritenesse di poter pienamente trasporre l'impostazione appena rievocata alla tematica dell'apporto impresso dal Capo dello Stato ai propri atti si dovrebbe coerentemente sostenere la radicale inservibilità della categoria del controllo preventivo, considerato come l'art. 89 Cost., discorra di “validità” e non di “inefficacia”, e – in ogni caso – riferisca la conseguenza dell'invalidità alla mancata controfirma ministeriale, non certo alla mancata apposizione della sottoscrizione del Presidente della Repubblica in calce all'atto (eventualità in cui – ancor più radicalmente – non si sarebbe nemmeno in presenza di un simulacro di atto presidenziale): altrimenti detto, la firma presidenziale non ha valenza integrativa della validità del provvedimento emanando, ossia perfezionativa dell'atto in parola, poiché essa assolve a una funzione propriamente costitutiva, sebbene condivisa tra Capo dello Stato e ministro (o Presidente del Consiglio) controfirmante.

Accolgono la distinzione tra controllo preventivo antecedente e susseguente R. GALLI – D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, II, CEDAM, Padova, 2001, 693, nella misura in cui ammettono il primo ricollegandolo al presupposto del mancato perfezionamento dell'atto.

governativa e presidenziale): donde la tendenziale impossibilità di spiegare il ruolo esplicato dal Presidente della Repubblica attingendo alla funzione di controllo, salve le specifiche ipotesi di estraneità presidenziale alla co-determinazione del contenuto dell'atto.

Stante l'inimmaginabilità teorica della realizzazione di un controllo su un provvedimento ancora *in itinere* – per di più se devoluto a un'istituzione in realtà compartecipe della venuta a esistenza di esso, dunque priva del carattere della terzietà, invero indefettibile – risulta giocoforza preferibile, anche al fine di scongiurare l'eventualità di cortocircuiti ricostruttivi, l'abbandono della qualificazione del Presidente in termini di organo di controllo¹⁰², quantomeno per tutti quegli atti il cui contenuto non sia indubitabilmente rimesso alla scelta di altri soggetti¹⁰³.

¹⁰² La tesi per la quale il Presidente della Repubblica sarebbe essenzialmente un organo di controllo, notoriamente dovuta alla riflessione di Serio Galeotti, si fonda sull'assunzione della promulgazione a paradigma dei poteri presidenziali: ritengo, tuttavia, che l'operazione di *reductio ad unitatem* delle molteplici competenze costituzionalmente spettanti al Capo dello Stato non possa convincentemente avvenire sotto le insegne del peculiare istituto della promulgazione, dotato di caratteri non esportabili ai rimanenti (e non irrilevanti, né pochi) settori d'intervento presidenziale: in S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale*, op. cit., 25, l'Autore afferma come «La struttura propria della promulgazione, la posizione che tale struttura postula nell'organo, non è per nulla dissimile, ma è affatto analoga a quella che l'organo ci rivela costantemente nell'esercizio della sua attività», ma non si premura di motivare le ragioni di questa sistematica estensibilità dello schema proprio della promulgazione all'intero compendio di poteri del Presidente.

¹⁰³ L'ascrizione al Presidente di un potere di controllo può giustificarsi per quegli atti – come le delibere legislative – alla cui formazione egli giuridicamente non concorra. Il controllo, in tal caso individua quali interlocutori sia il Parlamento (sull'incasellamento della promulgazione nell'architettura costituzionale, a fronte dei numerosi contributi proposti dalla dottrina, si v. P. MALESARDI, *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari* in *Boll. inform. cost. e parl.*, I/1985, 3 ss.), sia il Governo (quanto al valore di atto di controllo rinvenibile nell'autorizzazione presidenziale alla presentazione alle Camere dei disegni di legge, v. P. I. D'ANDREA, *Appunti sull'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi nella riforma costituzionale* in <http://www.rivistaaic.it/appunti-sull-autorizzazione-alla-presentazione-dei-disegni-di-legge-governativi-nella-riforma-costituzionale.html>, il quale compie una riassuntiva ricognizione dello stato dell'arte in materia di fondamento – tanto storico quanto costituzionale – del potere autorizzatorio, non mancando di rilevare la sostanziale superfluità – quando non gratuità – di un'autorizzazione siffatta, nonché F. TERESI, *Appunti sul controllo presidenziale degli atti normativi*, in *Scritti in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 1675 ss.; con riferimento all'emanazione dei decreti-legge, v. S. M. CICONETTI, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, III/1980, 559 ss., A. GHIRIBELLI, *Il potere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge: il “caso Englaro”*, in <http://www.giurcost.org/studi/ghiribelli.htm>. Osserva, però, acutamente M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge*, op. cit., 8, come nel caso dell'emanazione di un decreto legge il Presidente della Repubblica eserciti un potere qualitativamente diverso rispetto a quello impiegato nell'ipotesi di promulgazione (*contra*, per l'assimilazione – forse in via d'interpretazione analogica – tra promulgazione ed emanazione, cfr. V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, reperibile al link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Onid/Onida_decreti-legge_09_02_09.pdf) giacché la legge è atto parlamentare, rispetto alla quale la promulgazione interviene in una fase – integrativa dell'efficacia – situata successivamente all'adozione della fonte primaria, laddove il decreto-legge non gode di autonomia ontologica prima della sua traduzione nell'atto presidenziale tipico del decreto, per mezzo del quale – attraverso l'emanazione da parte del Capo dello Stato, lo strumento di

Il Presidente della Repubblica, in ultima analisi, è co-decisore in tutti i casi in cui la Costituzione richiede – salva la sopra richiamata possibilità di eccezioni – l'adozione di una determinata manifestazione di potere pubblico nelle forme dell'atto presidenziale, sebbene possa sostenersi come l'incontro tra le volontà del Capo dello Stato e del Governo, sottese all'adozione del provvedimento presidenziale, possa più o meno frequentemente risultare sbilanciato – a seconda del settore d'afferenza del provvedimento – a favore del potere esecutivo-amministrativo.

Il Presidente della Repubblica è l'unico organo costituzionale nei cui riguardi la Carta del 1948 si spenda in una definizione: quest'ultima contribuisce, insieme alla missione rappresentativa dell'unità nazionale¹⁰⁴, pure conferita al Presidente, a delineare il sostrato

normazione governativa prende definitivamente vita: d'altra parte, poiché lo stesso Autore distingue – anche sul piano dei soggetti rispettivamente titolati a procedervi – fra adozione ed emanazione del decreto-legge, non senza aver contemporaneamente differenziato l'emanazione in discorso dal potere di autorizzare alla presentazione dei disegni di legge, ritengo l'autorevole tesi dottrinale appena ripercorsa coerente con l'impostazione da me assunta in questa sede, per la quale un controllo – ancorché preventivo – del Presidente sugli atti del Governo potrebbe ipotizzarsi solamente per quelle determinazioni nei cui riguardi il Capo dello Stato non abbia offerto alcun contributo contenutistico, com'è evidente avvenga per i decreti-legge, adottati dal Governo (ex art. 77 Cost.) sotto la propria esclusiva responsabilità; proprio l'art. 77 Cost. rappresenterebbe uno dei casi in cui rinvenire addentellati costituzionali dai quali desumere la pertinenza esclusivamente governativa del potere di decidere solitariamente il contenuto dell'atto, salve il successivo esercizio del controllo presidenziale, in estrema ipotesi destinato a tradursi nella mancata emanazione del provvedimento, *id est* nella frapposizione di un definitivo impedimento al suo perfezionamento.

Per le stesse ragioni ritengo condivisibile la tesi espressa da P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare, rifiutare. In margine alla vicenda Englaro*, accessibile in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Carn/Carnevale_Seminario-Astrid_05_03_09.pdf, il quale sostiene «l'attribuzione di un ruolo di garanzia costituzionale, assolto dal Presidente mediante l'esercizio di un potere di controllo preventivo di conformità a Costituzione sull'atto a lui sottoposto», purché circoscritta al settore dei decreti-legge, rispetto alla deliberazione del cui contenuto il Capo dello Stato rimane estraneo.

¹⁰⁴ Poiché le disposizioni costituzionali – tra cui, nello specifico, quella ex art. 87, I c., Cost. – vanno intese seriamente, e l'associazione al Presidente della Repubblica del concetto (e della competenza alla veicolazione) di prestazioni di unità appare assai diffusamente condivisa in dottrina (*ex alteris*, v. M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, reperibile al link <http://www.rivistaaic.it/la-parabola-della-presidenza-della-repubblica.html>, ad esempio, dopo aver rilevato come «un conflitto politico eccessivamente moderato non [sia] attraente, scoragg[i] la partecipazione (esaltando gli aspetti aristocratici che sono presenti in qualunque sistema democratico) e rend[a] il sistema vulnerabile alle ideologie più estreme, che possono far leva sul sentimento della sostanziale inutilità del confronto democratico, [laddove un] conflitto eccessivamente acceso [sia] divisivo, estremizz[i] i contrasti, impedisc[a] la ricerca del compromesso che è essenziale nei sistemi rappresentativi e innesc[hi] veri e propri problemi di ordine pubblico», sostiene come esistano specifiche prestazioni di unità esigibili dal Capo dello Stato, il quale «le rende soprattutto nella gestione delle crisi di governo, nell'esercizio del potere di scioglimento e nella continua tessitura dei fili di una trama di dialogo istituzionale da sovrapporre all'ordito della competizione partitica», e avvalendosi di poteri informali e sovente dialogici), non si comprende lo sgomento con cui F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, esaminabile all'indirizzo <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=22710>, soprattutto 4 ss., giudichi l'aspettativa – a mio avviso del tutto legittimamente azionabile nei confronti del Presidente della Repubblica – di un Capo dello Stato conciliatore: nessuno nega, infatti, come la Costituzione di uno Stato inclusivo abbia inteso favorire la più ampia partecipazione al dibattito politico (salve le scelte fondamentali che saranno descritte appresso), ma ciò non autorizza a sostenere l'inammissibilità e illegittimità del ricorso a poteri di stemperamento e

di legittimazione della figura presidenziale, corroborata dall'ampiezza del corpo elettorale chiamato a votare per il rinnovo della carica, idoneo a schermarlo da faziosità e particolarismi, ma al contempo in grado di giustificare prese di posizione finalizzate alla tutela dell'interesse della Nazione¹⁰⁵, nel quadro valoriale delineato dalla Costituzione repubblicana, che il Presidente giura di osservare con lealtà¹⁰⁶.

In considerazione della sua legittimazione, e del compito a lui costituzionalmente rimesso, il Presidente non è organo neutrale¹⁰⁷, quantomeno non nel senso di una sua vocazione all'asettica osservazione delle dinamiche intavolate dagli attori politici convenzionali, quali i partiti e le istituzioni avvinte dal circuito dell'indirizzo politico di maggioranza.

contenimento della portata potenzialmente distruttiva dei conflitti, in tutti i casi in cui la *vis polemica* possa far perdere di vista la comunanza di valori, e conduca alla tracimazione del confronto interpartitico al di là del perimetro coesistente alle democrazie pluraliste. Affermare e caldeggiare l'esistenza di un potere di raffrenamento delle asprezze gratuite – soprattutto in un contesto, quale quello della politica italiana, estremamente frammentato e non di rado intellettualmente disonesto – non implica affatto il soffocamento del dibattito, né il riconoscimento di eventuali poteri paternalistici, preordinati a stabilire d'imperio un'ipocrita unità d'intenti o pace sociale a ogni costo, ma si risolve – molto semplicemente – nell'adempimento della prima funzione presidenziale: quella di rappresentanza dell'unità nazionale, la quale – essendo un processo e non un dato preconstituito – va progressivamente edificata, anche con il concorso dell'organo costituzionalmente preposto alla sua (non meramente simbolica o protocollare) incarnazione.

¹⁰⁵ Ancora i poteri presidenziali all'interesse nazionale A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 240.

¹⁰⁶ Il giuramento è solitamente considerato lo strumento per rafforzare, attraverso l'assunzione di un solenne impegno morale, la portata e le conseguenze giuridiche di un incarico acquisito o di uno *status* rivestito. Con riferimento al giuramento del Capo dello Stato, accanto ad Autori propensi a negarne le implicazioni giuridiche (fra cui P. GROSSI, *Appunti in tema di giuramento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV/1968, 1317 ss., il quale configura il giuramento presidenziale – specie della più ampia categoria dei giuramenti pubblicistici – alla stregua di una condizione potestativa, in quanto dipendente dalla volontà dell'interessato, e di una *condicio iuris*, poiché prevista di diritto ai fini del decorso degli effetti dell'atto presupposto, rappresentato dall'immissione nella carica), si collocano gli studiosi ad avviso dei quali, essendo un istituto giuridicizzato – poiché previsto da norme giuridiche e non ovviabile – produrrebbe specifiche conseguenze, in guisa di parametro al quale commisurare i comportamenti e gli atti successivi del titolare della carica (secondo la ricostruzione proposta da G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1983, 194). Entrambe le tesi, in ogni caso, concordano nel ritenere il giuramento un ineludibile snodo della sequenza procedimentale conducente all'immissione del Presidente nel possesso delle funzioni, di talché risulta francamente incomprensibile la tesi di chi configurerebbe la mancata prestazione del giuramento – tanto più ove se ne riconosca la natura personalissima, al pari di tutte le manifestazioni dell'agire umano involgenti il foro interno della persona – come attentato alla Costituzione, perseguibile ai sensi delle pertinenti disposizioni della Legge fondamentale: siffatto epilogo (pure autorevolmente argomentato dall'Autore appena menzionato) è erroneo, ove si pensi alla circostanza per la quale le due ipotesi d'illecito presidenziale (ammessa la loro effettiva perseguibilità, sulla quale condivisibili riserve sono state espresse, tra gli altri, da V. ONIDA – M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2014, 222), in quanto reati funzionali, potrebbero essere contestati solamente nel corso dell'esercizio del mandato, impedito proprio dal diniego del giuramento.

¹⁰⁷ In termini, perentoriamente, M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, op. cit., 1.

Ritengo tale conclusione raggiungibile in virtù della netta presa di posizione assiologica compiuta dalla Costituzione in favore dell'edificazione di uno Stato democratico, pluralista, fondato sul lavoro, laico, di diritto, aperto alla comunità internazionale.

Così come non tutte le formazioni politiche sono ammesse a competere – ancorché convertite, in ipotesi, alle regole democratiche, quantomeno apparentemente – all'interno dell'agone elettorale¹⁰⁸, proprio sulla base di una valutazione valoriale *ab origine* compiuta dalla nostra Legge fondamentale, è parimenti coerente con questa scelta costituzionale che il Presidente della Repubblica si adoperi – mediante gli strumenti a sua disposizione, e senza ovviamente usurpare attribuzioni spettanti ad altri organi – per l'attuazione dei valori costituzionali nei singoli atti cui egli apporta il proprio contributo volitivo, anche allo scopo di evitare preventivamente il loro sconfinamento dalla tavola valoriale fissata in Costituzione. In tal modo può, allora, giustificarsi una verifica presidenziale – pacificamente ammessa in dottrina – del “merito costituzionale” degli schemi di atti sottoposti all'attenzione del Presidente, a fronte di uno scrutinio, quello spettante alla Corte, che invece si sviluppa lungo i binari della legittimità costituzionale.

¹⁰⁸ Si consideri, al riguardo, il perentorio divieto di ricostituzione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista, cristallizzato dalla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, finalizzata ad espungere una volta per tutte quella determinata formazione dalla possibilità di concorrere alla determinazione della politica nazionale. Com'è stato acutamente osservato da P. BARILE – U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo e il neofascismo*, in *Nss. dig. it.*, vol. XVI, UTET, Torino, 1969, 562, il I comma della disposizione in commento, nonostante la sua collocazione, è tutt'altro che transitorio essendo rivolto a precludere l'accesso alle istituzioni democratiche ai «fascisti di domani».

Non rileva in questa sede apprezzare la latitudine applicativa della disposizione in commento (essendo peraltro prevalsa in dottrina la tesi della sua interpretazione restrittiva, in quanto derogatoria al principio di cui all'art. 18 Cost., con conseguente azionabilità nei confronti del solo Partito fascista come storicamente esistito, secondo la tesi a suo tempo espressa da M. RUINI, *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, IV/1951, 274 ss., e contrapposta a una lettura più ampia della portata della norma, caldeggiata da C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, 238 ss.), quanto la constatazione di come la nostra Costituzione, sebbene pluralista e inclusiva, alberghi al proprio interno dei precetti escludenti, quantunque circoscritti e di stretta interpretazione: essi, lungi dal danneggiare l'ispirazione liberaldemocratica della nostra Legge fondamentale, la rinsaldano con un preventivo giudizio d'incompatibilità tra alcuni movimenti politici – nella specie, il partito fascista – e i valori fondativi della Repubblica (in termini peraltro ritenuti da M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, II/1991, 190, più permissivi rispetto alle scelte operate da altre costituzioni, come quella tedesca, sul presupposto della convinzione, evidentemente propria dei costituenti, dell'avvenuta sconfitta sociale – e non soltanto bellica – del partito fascista).

Ritengo, quanto al seguito e all'attualità della disposizione transitoria in commento, come la pur corretta impostazione tendente a una sua interpretazione non eccessivamente estesa debba comunque prendere atto della previsione di un divieto di ricostituzione del partito «sotto qualsiasi forma», e dunque anche al di là di denominazioni ovvero strutture organizzative pedissequamente riproduttive della realtà del Partito nazionale fascista: diversamente opinando, si autorizzerebbero letture abrogative o disapplicative del precetto costituzionale, aprendo la strada a possibili e quanto mai comode “frodi delle etichette”.

Con ciò, ad ogni modo, non si vuole sostenere la tesi dell'esclusiva competenza presidenziale alla enunciazione/dichiarazione *erga omnes* del corretto modo d'intendere e realizzare il dettato costituzionale – quasi che il Presidente fosse investito di una sorta di potere divinatorio d'interpretazione autentica della Costituzione – cui farebbe da contraltare la piena libertà dei restanti attori costituzionali di disinteressarsi delle sorti della Carta (e del suo grado d'effettivo inveroamento all'interno delle politiche pubbliche): nessuno potrebbe mai tollerare o caldeggiare, su questo versante, comportamenti lassistici di qualsiasi organo costituzionale, di talché ci si stupisce... dello stupore con cui una certa dottrina ha accolto (e criticato) la tesi dell'indirizzo politico-costituzionale, alla quale verrebbe imputato – tra l'altro – di favorire il disimpegno dei soggetti istituzionali diversi dal Capo dello Stato circa l'attuazione della Costituzione del 1948.

Sostengo in questa sede come l'unico obiettivo dell'azione presidenziale debba consistere nel perseguimento del superiore interesse alla più puntuale e diffusa realizzazione dei precetti costituzionali non auto-applicativi. Al cospetto di atti dal contenuto forgiato in separata sede, il Presidente eserciterà un controllo costituzionale in senso lato, poiché non predeterminato nel suo esito e comunque discrezionale. Tuttavia, in presenza di provvedimenti del Capo dello Stato non precostituiti nel loro contenuto, la natura della funzione assolta dall'organo monocratico cessa di risolversi in un controllo¹⁰⁹: a motivo della descritta complessità formale emergente in tali ipotesi, e del precipitato che ne deriva¹¹⁰ – ossia la dualità anche sostanziale del relativo atto, salve contrarie eccezioni – il Presidente può contribuire a plasmare il provvedimento

¹⁰⁹ Ritengo tale proposta ermeneutica la più rispettosa della Costituzione come norma giuridica: letture svalutative o selettive dell'articolato, tendenti a degradare alcuni poteri e procedimenti alla luce d'interpretazioni ideologiche – ossia, al netto di qualsivoglia intento denigratorio o polemico, condizionate da precomprensioni e letture finalisticamente orientate – possono senz'altro formularsi a condizione di non snaturare integralmente il senso degli enunciati normativi. Mette in guardia dal rischio di semplificazioni interpretative non sorrette da sufficienti addentellati testuali R. NANIA, *Presidente della Repubblica e assetto politico costituzionale: a proposito di un libro sul tema*, reperibile all'indirizzo <http://www.osservatorioaic.it/presidente-della-repubblica-e-assetto-politico-costituzionale-a-proposito-di-un-libro-sul-tema.html>, 3.

¹¹⁰ L'obiezione solitamente opposta al riconoscimento, in favore del Capo dello Stato, di un ruolo maggiormente fattivo nell'adozione dei provvedimenti presidenziali risiede nel riferimento dell'art. 89 Cost. a un ministro proponente. Orbene, temo che l'argomento provi troppo, perché ignora come anche l'interpretazione sistematica e quella evolutiva si mantengano saldamente all'interno del perimetro testuale, pur rifuggendo da letture settoriali per accedere a ricostruzioni globali, in cui i diversi enunciati normativi siano interpretati vicendevolmente per coglierne il significato in termini integrali: pur nella sterminata produzione giuridica in materia d'interpretazione del diritto, ritengo utile segnalare l'interessante punto di vista di M. BARBERIS, *Da che parte sta il formalismo? Fra ermeneutica e realismo giuridico*, in *Riv. fil. dir.*, I/2015, 117 ss., il quale rileva come la contrapposizione fra ermeneutica e realismo giuridico sia spesso retorica,

favorendone una più intensa aderenza alla cornice assiologica sancita dalla Legge fondamentale, ferme le prerogative governative in ordine alla determinazione degli aspetti salienti dell'atto emanando, soprattutto se decisivi nell'ottica del rapporto fiduciario intercorrente tra Esecutivo e Camere.

D'altra parte, una tale ricostruzione parrebbe di giovamento alle stesse esigenze di salvaguardia della Costituzione valorizzate dalla dottrina fautrice dell'interpretazione garantistica delle funzioni presidenziali: poiché «prevenire è meglio che curare», non sembra eversivo consentire al Capo dello Stato, quando possibile, d'imprimere agli atti da lui formalmente emanati un contributo concreto – purché in funzione dell'osservanza della Costituzione – fin dalle fasi antecedenti e concomitanti alla formazione del provvedimento¹¹¹.

¹¹¹ Calzanti appaiono gli argomenti svolti da M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, op cit., soprattutto 5 ss., il quale distingue fra *difesa* e *garanzia* della Costituzione, attribuendo l'assicurazione della seconda alla Corte costituzionale e la realizzazione della prima al Presidente della Repubblica, sostenendo in particolare come la competenza istituzionale ad assumere le difese della Carta del 1948 competa al Presidente in quanto Capo dello Stato e rappresentante l'unità nazionale, ex art. 87, I c., Cost.: tale missione egli verrebbe, inoltre, adempiendo attraverso la conduzione di attività anche non tipizzate, né immancabilmente dotate di «forma chiaramente predefinita».

Aggiungerei come la dovutezza, da parte presidenziale, di un costante impegno sul fronte dell'unità della Nazione possa costituzionalmente motivarsi anche alla luce della presidenza del Consiglio superiore della magistratura, unica – e, pertanto, peculiare – ipotesi di formale inserimento del Capo dello Stato all'interno di un organo chiamato all'assunzione di decisioni direttamente incidenti sugli appartenenti all'ordine giudiziario, titolari di un potere neutro. Poiché, infatti, al Presidente non si addice l'attributo della neutralità, la titolarità della presidenza dell'organo di governo autonomo della magistratura ben potrebbe apparire come un non senso logico e un'incongruenza giuridica, salva la rilettura della scelta costituzionale proprio nell'ottica delle prestazioni di unità richiedibili – ex art. 87, I c., Cost. – al Capo dello Stato: egli, a ben vedere, è collocato di diritto alla presidenza del C.S.M. allo scopo d'impedire che la neutralità del potere giudiziario si traduca in percezione (o concreto perseguimento) della sua separatezza rispetto alle restanti articolazioni della Repubblica, in termini tali da ribadire – ancora una volta – come il Presidente della Repubblica sia principalmente un'istanza unificatrice; tale funzione, peraltro, andrebbe esercitata in senso bidirezionale, allo scopo d'evitare che le necessarie condizioni di particolare riserbo, misura e prudenza (funzionali all'indipendenza dell'ordine, cui l'esistenza del Consiglio superiore è preordinata: in proposito, v. A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature non ordinarie nel sistema costituzionale della giurisdizione*, ESI, Napoli, 1996, 163 ss.), con cui la funzione giurisdizionale richiede d'essere esercitata, possano indurre nell'opinione pubblica la percezione dell'estraneità dell'ordine giudiziario rispetto alla comunità statale. In mancanza di adeguata valorizzazione di tale dimensione, temo resterebbero insuperabili le perplessità circa l'opportunità dell'avvenuta devoluzione al Capo dello Stato della presidenza del C.S.M. – paventate da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 444-446. Sulla posizione del Capo dello Stato all'interno del Consiglio superiore della magistratura, insieme a più generali riflessioni sui collegi di diritto pubblico, v. G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici: ricadute applicative*, in *Rass. Avv. Stato*, I/2015, 258 ss., nonché F. FABRIZZI, *La collocazione costituzionale degli organi di garanzia delle magistrature*, in AA. VV., *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, a cura di B. CARAVITA DI TORITTO, Jovene, Napoli, 2013, 22 ss., e particolarmente G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 191, secondo cui «dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie si deduce una figura del Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura ispirata alla logica dell'orizzontalità e della collegialità anziché della gerarchia e della verticalità. Il Capo dello Stato, nella sua qualità di Presidente del C.S.M. è un componente del collegio, un *primus inter pares*».

L'esigenza d'unificazione, e di costante appello ai valori repubblicani – indicati dalla Costituzione quale via maestra nel processo di *community-building* post-bellico – risulta vieppiù appariscente in materia di politica estera e di difesa.

Si tratta, all'evidenza, di settori in cui le decisioni assunte dagli attori istituzionali si proiettano necessariamente al di fuori dei confini nazionali, in terreni nei quali il Paese è percepito, anche giuridicamente, come soggetto unitario.

L'elaborazione delle direttrici sottese alla conduzione degli affari esteri – e indirettamente di quelli militari, che dei primi spesso costituiscono una proiezione e uno svolgimento – ha storicamente offerto il contesto d'attecchimento (e talvolta di deflagrazione) di conflitti politici latenti, generando scelte divisive e controverse.

Le coordinate ermeneutiche precedentemente tracciate per descrivere i poteri del Capo dello Stato trovano applicazione anche agli ambiti esaminati nel corso del presente lavoro, in cui una funzione di controllo presidenziale¹¹² può ipotizzarsi nei soli casi in cui il Presidente non possa – per Costituzione – concorrere alla determinazione (*ex ante*) del contenuto dell'atto alla cui emanazione egli sia chiamato, unitamente al Governo.

È stato affermato come il confine tra «poteri d'influenza»¹¹³ e di «direzione politica» si sia recentemente assottigliato, sino a sfociare in «un'intensa e talora inedita compartecipazione quirinalizia alla [...] politica estera e di difesa»¹¹⁴: quest'ultima, a sua volta, ha contribuito – con particolare riferimento alla conduzione della crisi libica, ad ampliare la legittimazione interna dell'istituzione presidenziale, come riflesso della più spiccata autorevolezza acquisita dalla Presidenza della Repubblica al cospetto dei suoi (vecchi e nuovi) interlocutori sovranazionali, e a dimostrazione di quel moto circolare –

¹¹² Alla quale, peraltro, accordano un decisivo apporto gli apparati amministrativi quirinalizi, secondo I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, I/2013, 79 ss., la quale segnala come l'avvalimento presidenziale di consiglieri ed esperti tecnici abbia spesso condotto il Capo dello Stato a fornire all'Esecutivo suggerimenti e raccomandazioni. Illuminante, poi, il contributo di A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. soc.*, II/2014, 187 ss.

¹¹³ Di «magistratura d'influenza» discorre autorevolmente la stessa Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 1/2013, pure raggiunta da un *battage* di critiche dottrinali, per un richiamo ai quali cfr. – senza pretesa di esaustività – G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. la figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano*, rileggendo *C. cost.* 1/2013, in <http://www.rivistaaic.it/percorsi-di-legittimazione-del-potere-la-figura-del-presidente-della-repubblica-nei-primi-mesi-del-bi-settennato-di-napolitano-rileggendo-c-cost-1-2013.html>, 24 ss., il quale discorre apertamente, alludendo al Presidente, di «funzione politica al di sopra delle parti», M. MENEGGOZZI, *Intercettazioni casuali del capo dello Stato*, in *Proc. pen. e giust.*, IV/2014, 9 ss., nonché – con ampi rimandi ad altri contributi scientifici – F. MODUGNO, *Una rassegna di dottrina sulla sentenza n. 1 del 2013 della corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, V/2013, 3933 ss.

¹¹⁴ In termini, G. SCACCIA, *Il «settennato» di Napolitano*, op. cit., 93.

interveniente tra idealtipo costituzionale e capacità di rimodellamento indotta dalla prassi, nel nostro caso internazionale – cui alludevo in esordio del paragrafo, per effetto del quale ad alcuni è parso possibile ragionare di doppia legittimazione del Capo dello Stato, popolare e internazionale¹¹⁵.

Sebbene suggestiva, l'immagine di una derivazione (o approvazione) dei poteri presidenziali sia dal basso sia dall'alto (o dall'esterno), pur essendo d'indubbia efficacia sul piano politologico, non andrebbe enfatizzata nel contesto di un'analisi costituzionalistica, poiché idonea ad alimentare la percezione di uno strisciante dualismo insito nella forma di governo italiana¹¹⁶, a mio avviso solo apparente.

Nelle pagine precedenti, infatti, ho provato a dimostrare come l'unico potere neutro rinvenibile in Costituzione sia quello giudiziario, di cui è – non a caso – predicata la soggezione soltanto alla legge ex art. 101, II c., Cost., stante l'inesistenza di soggetti cui il giudice potrebbe essere chiamato a rendere politicamente conto del proprio operato, interpretativo di norme e risolutivo di casi controversi¹¹⁷.

¹¹⁵ Testualmente, G. SCACCIA, *Il «settennato» di Napolitano*, op. ult. cit., 95.

¹¹⁶ Di diversa opinione è C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante*, op. cit., soprattutto 52 ss., il quale afferma apertamente come la prassi del Presidente Napolitano abbia offerto elementi di conferma per un'interpretazione marcatamente dualista della forma di governo, e – soprattutto – dell'assetto interno al potere esecutivo: la tesi sembra rievocare la ricostruzione proposta da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, op. cit., *passim*, il quale – presupponendo possibile l'esercizio d'identiche funzioni da parte di organi differenti (rappresentata dall'espressione anglosassone per la quale *separate institutions may compete for shared powers*), in antitesi rispetto alla prospettiva della corrispondenza biunivoca tra funzioni costituzionali e organi assegnatari di esse – perviene al coinvolgimento del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere esecutivo.

¹¹⁷ Della soggezione alla legge – e soltanto a quest'ultima – sono state elaborate numerose letture, le quali hanno scandagliato ogni possibile significato della formula, talora pervenendo a singolari conclusioni (come quella, invero ardita, secondo cui l'enunciato costituzionale intenderebbe sottolineare la sottoposizione del giudice alla sovranità popolare: in tal senso, P. GROSSI, *Indipendenza del pubblico ministero e soggezione dei giudici alla legge*, in *Giur. cost.*, III-IV/1964, 564). Ritengo che il senso più corretto della disposizione possa cogliersi purché: a) il concetto di legge non sia ricostruito alla luce di una pedissequa trasposizione, alla formula costituzionale, degli approdi cui perverrebbe la teoria delle fonti (la legge non va intesa solo in senso formale, ma anche sostanziale; prim'ancora della legge, la soggezione opera – ma si sarebbe potuto afferrarlo anche su basi logiche – nei confronti della Costituzione; analoga soggezione vige anche nei confronti delle norme secondarie, per le ragioni di cui appresso); b) la sottordinazione del giudice alla legge ha natura protettiva del fondamentale valore dell'indipendenza del giudice, non costringitiva delle potenzialità derivanti dall'esercizio della funzione giurisdizionale: ne consegue come l'autentico significato del precetto di cui all'art. 101, II c., Cost., vada esteso fino a ricomprendere tutto il diritto oggettivo, ossia il sistema normativo cui il giudice attinge nell'amministrazione del suo alto ufficio; c) la proclamata soggezione qui esaminata, più precisamente, sancisce il divieto d'introdurre, nel rapporto privilegiato intercorrente fra giudice e norma giuridica, diaframmi o interferenze provenienti da altri poteri, donde la previsione – nel contesto dell'articolo in commento – dell'avverbio “soltanto”: esso implica l'inavvicinabilità del giudice in forme diverse da quelle appunto oggettivate nella legge (in senso ampio), processuale o sostanziale, con rigorosa esclusione di ingerenze di diversa natura; d) la soggezione in discorso, infine, non deve qualificarsi alla stregua di servile prostrazione nei confronti del *dictum* emanato dagli organi di predisposizione normativa (diversamente argomentando, ad esempio, verrebbe meno il potere-dovere del giudice di sollevare incidenti di

Ancorché le radici (*id est*: l'investitura) del Capo dello Stato siano – al pari dei rimanenti poteri, e con la ribadita eccezione dell'ordine magistratuale¹¹⁸ – saldamente imbevute di logica democratica, poiché la rappresentanza dell'unità nazionale sarebbe assai difficilmente adempibile altrimenti, nessun dualismo può rinvenirsi nella dinamica dei rapporti intercorrenti fra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica, essendo tutti compartecipi della medesima derivazione.

Pur nell'identità – più o meno riconoscibile – della fonte primigenia delle rispettive attribuzioni, però, alle Camere e all'Esecutivo appartengono funzioni distinte da quelle del Presidente della Repubblica: ai primi, avvinti dal rapporto fiduciario, spetta perseguire un preciso indirizzo politico, laddove al secondo compete la difesa della Costituzione.

Parlamento e Governo – ma il ragionamento potrebbe serenamente estendersi a tutti i soggetti di cui la Repubblica si compone, non ultimi i singoli cittadini – sono senz'altro chiamati all'attuazione della Costituzione: ma laddove potrebbero concretamente discostarsi, anche inavvertitamente, da tale imprescindibile direttiva d'azione, il Capo dello Stato non avrebbe modo d'emanciparsene, in quanto vincolato al perseguimento dell'interesse della Carta al suo più ampio invero.

La difesa in questione può svilupparsi *ex ante* – quando costituzionalmente consentito – ovvero *ex post*: unica eventualità in cui sarebbe lecito disquisire di una funzione presidenziale di controllo, altrimenti ardua da ravvisare nell'operato del Presidente, la cui volontà generalmente concorre – e in modo formalmente paritario – con quella del Governo, nell'adozione dei decreti emanati dal Capo dello Stato.

costituzionalità, ex art. 23, l. 87/1953: colgono la felice preordinazione del menzionato potere-dovere alla tutela dell'indipendenza del giudice F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato.*, op. cit., 80, quanto all'indipendenza esterna, e R. GUASTINI, *Art. 101*, in *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, op. cit., 191, quanto a quella interna, nonché la sent. 124/1992 della Corte costituzionale, e G. D'ELIA, *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Giuffrè, Milano, 2002, 58): solamente in questi termini può condividersi l'assunto di S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM. Padova, 1964, 226 ss., secondo cui la soggezione non potrebbe essere affermata nei riguardi delle fonti secondarie, secondo un approccio il quale ancora intende la norma come di stretta interpretabilità (poiché riduttiva dei poteri del giudice), a fronte di una sua lettura – da me proposta in questa sede – propensa a ritenere l'art. 101, II c., Cost., un'egida di tutela dell'indipendenza del potere giudiziario; e) la soggezione «soltanto alla legge», infine, si risolverebbe nell'affidamento al giudice del potere d'interpretare le norme di diritto, non esclusivamente detenuto, ma indubbiamente impiegato nella quotidianità da lui principalmente.

¹¹⁸ Sulla legittimazione del potere giudiziario – pur nella vastità dei contributi offerti dalla dottrina (anche giusfilosofica) al dibattito sul tema – rimando al saggio di P. ZANCHETTA, *La legittimazione e il suo doppio (magistrati e consonanza con la Repubblica)*, in *Quest. giust.*, I/1999, 117 ss., in cui l'autore riconosce l'importanza di una legittimazione della magistratura ulteriore rispetto a quella tecnica e costituzionale, individuandola nella «consonanza non con il popolo attuale e contingente, bensì [nel]la consonanza con il popolo eterno considerato dalla Costituzione».

La politica estera e militare del Paese è settore che non fa eccezione alla dinamica testé richiamata. Anche attraverso la duttilità del Consiglio supremo di difesa, ovvero attraverso l'adeguato ricorso ai canali informativi e interlocutori a disposizione di Governo e Presidente, quest'ultimo è in grado di sondare, e all'occorrenza reindirizzare, gli orientamenti governativi in direzione maggiormente conforme ai principi costituzionali, in settori delicati poiché involgenti la responsabilità internazionale dello Stato: e se in via di fatto può sempre accadere che il proposito non riesca – per la prevalenza di altri criteri di giudizio, più o meno convintamente (o efficacemente) contrastati dal Capo dello Stato – ciò non ridimensiona l'impegno cui il titolare dell'organo monocratico è costituzionalmente preposto, il perseguimento del quale ben può essere affidato alle iniziative informali il cui peso specifico nell'azione presidenziale sembra ormai eguagliare quello posseduto dalle attribuzioni canoniche.

Così, ad esempio, l'adesione dell'Italia all'Unione europea è stata sistematicamente consolidata – soprattutto nel corso degli ultimi tre settennati, e nonostante il malcelato, diverso avviso di alcune maggioranze di governo *pro tempore*¹¹⁹ – da un'intensa opera presidenziale di richiamo delle istituzioni e di appello all'opinione pubblica, finalizzata a ribadire la doverosità costituzionale della partecipazione italiana all'esperienza in atto nel Vecchio Continente¹²⁰: una costituzionalizzazione del processo d'integrazione

¹¹⁹ V., sul punto e con particolare riferimento alla proposta presidenziale di possibile istituzione di un Consiglio supremo degli affari esteri, R. BELLANDI, *Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi*, in *Quad cost.*, II/2012, *passim*.

¹²⁰ Con riferimento all'attenzione dedicata dalla Presidenza della Repubblica nei confronti dell'Europa, e dei Paesi storicamente più impegnati nell'avanzamento del progetto unitario, ritengo sia eloquente (e coerente con il ruolo qui assegnato al Capo dello Stato in politica estera) la prossima stipulazione di un Trattato fra Italia e Francia, definito “del Quirinale” e oggetto di negoziazioni attualmente in corso, annunciato in occasione del vertice bilaterale fra i due Paesi, tenutosi a Roma l'11 gennaio u.s. (su cui http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2018/01/11/macron-a-roma-vede-mattarella-e-gentiloni_3f221675-092c-4692-9137-4d0adafe0a99.html), e http://www.corriere.it/esteri/18_gennaio_10/macron-roma-prende-via-trattato-quirinale-grazie-un-giornalista-eb0d7ae4-f62c-11e7-9b06-fe054c3be5b2.shtml): sebbene non sia, allo stato, possibile apprezzarne i contenuti, ancora di là da venire, non credo possano sottacersi alcuni dati, forse più che meramente simbolici: in primo luogo, la denominazione dello strumento negoziale in via di perfezionamento, tributaria di un ruolo propulsivo assolto dal Capo dello Stato, quindi il coinvolgimento personale del Presidente italiano, il quale in pari data si sarebbe lungamente intrattenuto con il Presidente Macron.

L'avvenimento è coerente con l'impostazione qui propugnata dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo nella conduzione degli affari sovranazionali, poiché conferma come l'integrazione sempre più stringente con gli altri Stati dell'U.E. continui e sia destinata a essere persistentemente percepita non già come una possibilità liberamente sostituibile della politica estera italiana, bensì come un'irrevocabile parte integrante di quest'ultima.

eurounitaria condotta innanzitutto sul piano assiologico, ancor prima che in riferimento a sopravvenute disposizioni della Carta, come il novellato art. 117, I c., Cost.¹²¹

Dal quadro tratteggiato nel presente lavoro, allora, una lettura realistica delle disposizioni costituzionali in materia di Presidente della Repubblica sembra potersi conciliare con l'iscrizione al medesimo organo di potestà comunque sottratte al circuito dell'indirizzo politico, cui il Presidente rimane estraneo non tanto per le modalità della sua investitura – le quali, anzi, per le ragioni a suo tempo espresse potrebbero deporre in senso esattamente contrario all'assunto appena formulato – quanto per l'inesistenza di un rapporto fiduciario tra Capo dello Stato e Camere.

Nondimeno, la giustificazione degli atti di volta in volta assunti dal Presidente, l'enunciazione espressa delle ragioni ispiratrici del suo operato, la messa al corrente dell'opinione pubblica circa la condivisione o meno di talune scelte governative¹²² costituiscono le tessere di un mosaico sempre più nitidamente indicativo della percezione presidenziale di una peculiare responsabilità dell'organo, in espansione al di là dei confini – tradizionalmente ricompresi fra l'irresponsabilità politica ex art. 89 Cost., e la (sola) responsabilità giuridico-penale costituzionale ex art. 90 Cost.¹²³ – entro cui parrebbe esser stata circoscritta dalle intenzioni dei costituenti; quanto sopra, allora, varrebbe a dimostrare il consolidamento, ormai apparentemente inarrestabile, della categoria della responsabilità diffusa – di cui pure non nego la problematicità e l'incertezza dei contorni – e autorizzerebbe al conseguente, possibile ridimensionamento dei timori derivanti da un'eventuale cesura tra potere politico e responsabilità politica.

¹²¹ M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, 41, afferma come «le scelte comunitarie s[ia]no state percepite [...] come costituzionalmente dovute, o comunque rientranti in un ambito d'imparzialità», al punto da far ritenere a G. SCACCIA, *Il «setteennato» di Napolitano*, op. cit., 102, la «gestione duale (Governo-Quirinale) della politica comunitaria», soprattutto durante le presidenze di Ciampi e Napolitano, come un «dato istituzionale permanente». Per una sintetica ricognizione delle posizioni espresse dal Presidente Mattarella in materia di lotta al terrorismo internazionale, crisi migratoria e gestione delle frontiere, v. F. DI DONATO, *Brevi riflessioni a margine del primo anno del Presidente Mattarella al Quirinale*, op. cit., soprattutto 14 ss.

¹²² Si pensi, ad esempio, alla prassi delle promulgazioni «dissenzienti», accuratamente scrutinata da A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con «motivazione»... contraria?*, in «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 2, *Studi dell'anno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 119 ss., che lo studioso ritiene consolidata.

¹²³ Per una rassegna delle declinazioni della responsabilità presidenziale, v. A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, reperibile in <http://www.rivistaaic.it/i-diversi-tipi-di-responsabilit-del-capo-dello-stato-nell-attuale-forma-di-governo-italiana.html>, 3 ss. (cui si deve anche la formulazione di una serie di suggerimenti definitivi), sebbene con la precisazione del mio parziale dissenso rispetto all'assunto perentoriamente posto dall'Autore a base della sua riflessione, *id est* la natura garantistica del Presidente della Repubblica.

Se nulla impedisce, in futuro, un differente riassetamento nella prassi dei rapporti tra i diversi attori istituzionali posti al vertice della Repubblica, *de iure condito*, tuttavia, ritengo mal posta l'alternativa tra un Presidente protagonista e un Presidente custode delle forme; sono, infatti, le singole attribuzioni costituzionali a rivelare, di volta in volta, la base giuridica, le finalità perseguibili, i limiti invalicabili (e i contenuti eventualmente rimproverabili) di ogni intervento presidenziale: nei termini di cui si è tentato di dare conto – spero convincentemente – nella presente tesi.

BIBLIOGRAFIA

- AINIS, M., *Se le nomine fossero più trasparenti*, in *Corriere della Sera* del 12 marzo 2013.
- ID., *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, I/2004, 97.
- ALLEGRETTI, U., *Profili problematici dell'intervento a tutela dei diritti umani e compiti della dottrina giuridica*, in *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, a cura di M. DOGLIANI – S. SICARDI, Giappichelli, Torino, 1999, 19.
- AMATO, G., *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 3/1994, 367.
- ID., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1962, 94 ss.
- AMIRANTE, C., *Appunti sul potere di amnistia e indulto*, in *Riv. dir. proc.*, I/1964, 240 ss.
- ANDRÉ, G., *Trattato segreto e diplomazia segreta nella prassi del XX secolo*, in AA. VV., *Il trattato segreto: profili storico – diplomatici e regime giuridico*, a cura di S. FOIS, CEDAM, Padova, 1990, 42 ss.
- ANDRONIO, A., *Art. 111*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, 2120.
- ARANGIO RUIZ, G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, Torino, 1913, 604.
- ID., *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, in *Filangeri*, XXIV/1899, 481 ss.

- ARMAROLI, P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, CEDAM, Padova, 1977, 114.
- ASTIE, P., *La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la V^e République*, in *Droit Public, I, Théorie générale de l'État et de droit constitutionnel*, a cura di J. Moreau, Parigi, 1995, 59 ss.
- AVRIL, P., *Le conventions de la Constitution*, PUF, Paris, 1997, 49 ss.
- AZZARITI, G., *La guerra illegittima*, in <http://www.costituzionalismo.it/articoli/101/n>.
- ID. – BALDASSARRE, A., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in <http://www.rivistaaic.it/il-presidente-della-repubblica-nell-evoluzione-della-forma-di-governo.html>, 10 ss.
- ID. – SACCO., F., *Presidente della Repubblica*, in *Dizionari sistematici; Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008, 935 ss.
- ID., *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, UTET, Torino, 1987, 480.
- ID., *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO – A. BARBERA, Bologna, 1986, 235 e 461 ss.
- BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, 198 ss.
- BARBERA, A., *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 1997, 18 ss.
- ID., *Gli accordi internazionali, tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.*, III/1984, 439 ss.
- BARBERINI, R., *Il caso dei marò: giurisdizione, immunità e luogo di esecuzione dell'eventuale condanna*, in http://questionegiustizia.it/articolo/il-caso-dei-marò-giurisdizione-immunità-e-luogo-di-esecuzione-dell-eventuale-condanna_29-03-2013.php.

- BARBERIS, M., *Da che parte sta il formalismo? Fra ermeneutica e realismo giuridico*, in *Riv. fil. dir.*, I/2015, 117 ss.
- ID., *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Il Mulino, Bologna, 1988, in part. 173 ss.
- BARILE, P. – DE SIERVO, U., *Sanzioni contro il fascismo e il neofascismo*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, UTET, Torino, 1969, 562
- ID., *Sanzioni contro il fascismo e il neofascismo*, in *Nss. dig. it.*, vol. XVI, UTET, Torino, 1969, 562.
- ID., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1967, 206 ss.
- ID., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II/1958, 332 ss.
- ID., *Il soggetto privato nella Costituzione repubblicana*, CEDAM, Padova, 1953, 105 ss.
- BARTHOLINI, S., *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1955, 853 ss.
- BARTOLE, S. – BIN, R., *Comm. breve alla Cost.*, CEDAM, Padova, 2008, 751 ss.
- ID., *Governo italiano*, in *Dig. pubbl.*, vol. VII, UTET, Torino, 1991, 64
- ID., *Giudice. I. Teoria generale*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Treccani, Roma, 1989, 2 ss.
- ID., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM. Padova, 1964, 226 ss.
- BARTOLI, D., *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Longanesi, Milano, 1961, 61.
- BARUCHELLO, M., *Un istituto costituzionale in formazione: il Capo di stato maggiore*, in *Riv. dir. pubbl.*, I/1919, 283.

- BASCHERINI, G., *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di rilettura*, in [http://www.academia.edu/9853337/L_emergenza_e_i_diritti. Un ipotesi di lettura](http://www.academia.edu/9853337/L_emergenza_e_i_diritti._Un_ipotesi_di_lettura).
- BELLANDI, R., *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, I/2013, 665.
 - ID., *Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi*, in *Quad. cost.*, II/2012, *passim*.
 - ID., *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*.
- BENVENUTI, M., *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010, 141 ss.
- BERTI, G. – TUMIATI, L., *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 298.
- BERTOLDI, S., *Colpo di Stato. 25 luglio 1943: il ribaltone del fascismo*, Rizzoli, Milano, 1996, *passim*.
- BETTINELLI, E., *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè una grazia «fuori contesa»*, in AA. VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, Giappichelli, Torino, 2006, 1 ss.
- BIN, R. – PITRUZZELLA, G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016, 232 ss.
 - ID., *Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/674.pdf.
 - ID., *La controfirma*, in http://www.robertobin.it/ARTICOLI/PDR_controfirma.htm#_ftnref2.

- BINDI, E. – PERINI, M., *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Giappichelli, Torino, 2015, X.
- BIONDI, F., *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 4 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Messaggio*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Treccani, Roma, 1990, 4 ss.
- ID., *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1989, 498.
- ID., *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1986, 98.
- ID., *Capo dello Stato*, in AA. VV., *Nss. dig. ita.*, a cura di M. D'AMELIO, UTET, Torino, 1974, 842.
- ID., *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II/1963, 285 ss.
- BLACKSTONE, W., *Commentaries on the laws of England*, Clarendon Press, Oxford, 1778, *passim*.
- BONDUELLE, A., *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, L.G.D.J., Paris, 1999, 437 ss.
- BONIFACIO, F. – GIACOBBE, G., *Artt. 104 – 107*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 41 ss.
- BONINI, F., *Une force en dehors. Alla ricerca dell'effettività del potere neutro*, in *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, a cura di R. ORRU – F. BONINI – A. CIAMMARICONI, ESI, Napoli, 2013, 24.
- BOZZI, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985, 173.
- BUONASPERANZA, M., in <http://www.giurisprudenzapenale.com/2017/03/03/never-ending-story-forse-no-ancora-grazia-presidenziale-nel-caso-abu-omar>, 3.

- BURATTI, A., “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. soc.*, II/2014, 187 ss.
- BUQUICCHIO, M., *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Jovene, Napoli, 1980, 45.
- BRANCHET, B., *Le contreseing et le régime politique de la V^e République*, L.G.D.J., Parigi, 1996, 166.
- BRUNO, F., *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali: Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, 42.
- BURATTI, A., “*Preferirei di no*”. *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. soc.*, II/2014, 187 ss.
- BURDEAU, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques, conforme au programme des Facultés de droit et Écoles d'enseignement supérieur*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972, 478.
 - ID., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, 105.
- CADORNA, L., *La guerra alla fronte italiana, fino all'arresto sulla linea del Piave e del Grappa*, in <https://bibliotecairredentista.wordpress.com>, 160.
- CALAMANDREI, P., *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, XI/1955, 809 ss.
 - ID., *Introduzione*, in AA. VV., *Comm. sist. alla Cost. ita.*, a cura di P. CALAMANDREI – A. LEVI, Barbera, Firenze, 1950, XCIII.
 - ID., *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio, al Ministro della Difesa, in confronto con la Costituzione degli S.U.A., dell'Inghilterra, della Francia e della Russia*, in *Quad. C.A.S.M.*, 1950, 18 ss.
- CALANDRA, P., *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, I/1988, 7 ss.

- CAMERINI, G., *La grazia, la liberazione condizionale e la revoca anticipata delle misure di sicurezza*, CEDAM, Padova, 1967, 5 ss.
- CAMPOLONGO, F., *Grazia*, in *Dig. ita.*, vol. XII, UTET, Torino, 1903, 987.
- CANDELMO, C., [Il ruolo italiano nella pratica delle "extraordinary renditions": il caso "Nasr et Ghali c. Italie"](#), reperibile all'indirizzo www.osservatorioaic.it/download/.../nasr-and-ghali-v-italy-candelmo-testo-finale-.pdf.
- CANNIZZARO, E., *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enc. giur.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 1394 ss.
- CAPORILLI, F., *L'accesso in magistratura*, in AA. VV., *Contributo sull'ordinamento giudiziario*, a cura di F. DAL CANTO – R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2004, 95 ss.
- CAPPELLINI, P. – CARDONE, A., *Le sorti dell'eccezione nell'esperienza costituzionale italiana. Stato democratico pluralista e poteri extra ordinem*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, a cura di A. RUGGERI, Giappichelli, Torino, 2016, 400 ss.
- CAPURSO, M., *Democrazia e organizzazione di governo*, Giuffrè, Milano, 1964, 71 ss.
- CARBONE, C., *La posizione giuridica del Comandante Supremo in guerra*, Ugo Pinnaro Editore, Roma, 1946, 13.
- CARETTI, P. – DE SIERVO, U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 184 ss.
- CARINGELLA, F., *Il diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 2001, 597 ss.
- CARIOLA, A., *I controlli sugli atti del Governo, con particolare riguardo ai decreti-legge*, in AA. VV., *Evoluzione del sistema politico costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. RUGGERI, Giappichelli, Torino, 87.
- CARLASSARE, L., *Costituzione italiana e guerra «umanitaria»*, in *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, a cura di M. DOGLIANI – S. SICARDI, Giappichelli, Torino, 1999, 26 ss.

- ID., *Art. 90*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 156 ss.

- CARNEVALE, P., *Emanare, promulgare, rifiutare. In margine alla vicenda Englaro*, accessibile in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Carn/Carnevale_Seminario-Astrid_05_03_09.pdf.

- CARTABIA, M., *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, I/2006, 50 ss., nonché A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 421 ss.

- CASSESE, S., *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 229.

- CASTORINA, E., *L'indipendenza dei giudici della Corte e la nuova disciplina dell'art. 68 Cost. (ossia sul «rinvio» di cui all'art. 3, l. cost., n. 1 del 1948)*, in AA. VV., *L'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. COSTANZO, Giappichelli, Torino, 1996, 103 ss.

- CAVINO, M. – CONTE, L., *Il diritto pubblico*, Maggioli, Roma, 2013, 131 ss.

- ID., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, 13.

- CECCANTI, S., *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/immunita/0011_ceccanti.pdf.

- ID., *La forma neoparlamentare di Governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, I/2002, 107 ss.

- CECCHETTI, M., *Il «ripudio della guerra» contenuto nella Carta Costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionali*, in *Com. intern.*, II/1993, 292.

- CERRI, A., *Indipendenza, imparzialità, nomina politica: problemi e dubbi irrisolti*, in *Giur. cost.*, I/1976, 175 ss.
- CHABOD, F., *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896, Le premesse*, Laterza, Roma – Bari, 1951, 679.
- CHAGNOLLAUD, D. – QUERMONNE, J.-L., *La V^e Republique. IV. L'Etat de droit e la Justice*, Flammarion, Paris, 2000, 56.
- CHELI, E., Art. 89, in *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica, nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, 1984, 104 ss.
 - ID., Art. 89, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 96 ss.
 - ID., *Atto politico e/o sanzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, 164 ss.
 - ID., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 111 ss.
 - ID., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 88 ss.; S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 320 ss.
- CHESSA, O., *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in AA. VV., *Evoluzione del sistema politico costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. RUGGERI, Giappichelli, Torino, 2011, 315 ss.
 - ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 68.
- CHIEFFI, L., *La magistratura. Origini del modello e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli, 1998, 57 ss.
- CHINNI, D., *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, II/2010, 1921 ss.

- CIAURRO, G. F., *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Treccani, Roma, 1992, 5 ss.
- CICCONETTI, S. M., *La promulgazione delle leggi*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1988, 116.
 - ID., *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, III/1980, 559 ss.
- CILIBRIZZI, S., *Storia parlamentare, politica e diplomatica d'Italia. Da Novara a Vittorio Veneto*, Giuffrè, Milano, 1925, 405.
- CLARKE, A., *Rendition to torture: a critical legal history*, in *Rutgers law rev.*, I/2009, 6 ss.
- CODUTI, D., «Far grazia»: *dalla monarchia assoluta alla repubblica parlamentare*, in AA. VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, Giappichelli, Torino, 2006, 91 ss.
- COLAIACOVO, G., *Appunti in tema di estradizione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cass. pen.*, XI/2012, 3806 ss.
- COLOMBO, P., *La monarchia fascista*, Il Mulino, Bologna, 2010, 23
 - ID., *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Il Mulino, Bologna, 2003, 155.
 - ID., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2001, 86.
- CONSTANT, B., *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, in *Écrits politiques*, a cura di M. GAUCHET, Gallimard, Paris, 1997, 305 ss.
 - ID., *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays, Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement la Constitution actuelle de la France*, Aubier, Paris, 1991, 335 ss.

- ID., *Principi di politica* (1815), Editori Riuniti, Roma, 1982, 64.
- ID., *Cours de politique constitutionnelle*, 3^e éd., Société belge de librairie, Bruxelles, 1837, 2.
- CRISAFULLI, V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in ID., *Stato, popolo e governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 200.
- ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984, 426 ss.
- ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1970, 24.
- ID., *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 938 ss.
- ID., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, ora in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, 638 e nt. 43.
- ID., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, II/1958, 172 ss.
- ID., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urb.*, I/1939, 91 ss.
- CROCE, B., *Scritti e discorsi politici (1941-1943)*, Laterza, Roma-Bari, 1963, 43.
- CROCI, O. – VALIGI, M., *L'Italia e l'intervento internazionale in Libia*, in AA. VV., *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di A. BOSCO – D. McDONNELL, Il Mulino, Bologna, 201 ss.
- CROSA, E., *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, I/1951, 91 ss.
- ID., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Bocca, Torino, 1922, 26 ss.
- CRUCCU, R., *L'esercito italiano nel periodo giolittiano, II parte (1908-1914)*, in AA. VV., *Istituzioni e metodi politici dell'età giolittiana*, a cura di A. A. MOLA, Centro studi piemontesi, Torino, 1979, 179 ss.

- CUCCUDORO, E., *Il Capo dello Stato quale potere neutro nell'organizzazione costituzionale*, in *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, a cura di R. ORRU – F. BONINI – A. CIAMMARICONI, ESI, Napoli, 2013, 60.
- CUOCOLO, F., *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, I/1959, 85 ss.
- CURTI GIALDINO, C., *Il caso dei fucilieri di marina in India: una “Caporetto” diplomatica, politica e giudiziaria*, in http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?eid=267&dpath=document\editoriale&dfile=EDITORIALE_03042013111114.pdf&content=Il+caso+dei+fucilieri+di+marina+in+India:+una+%27Caporetto%27+diplomatica,+politica+e+giudiziaria&content_auth=Carlo+Curti+Gialdino.
- D’ALOIA, A., *L'autogoverno delle magistrature non ordinarie nel sistema costituzionale della giurisdizione*, ESI, Napoli, 1996, 163 ss.
- D’ANDREA, A., *Art. 92*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, 1784.
- D’ANDREA, P. I., *Appunti sull'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi nella riforma costituzionale* in <http://www.rivistaaic.it/appunti-sull-autorizzazione-alla-presentazione-dei-disegni-di-legge-governativi-nella-riforma-costituzionale.html>.
- DAVIS, A. J., *Arbitrary Justice: The Power of the American Prosecutor*, Oxford University Press, New York, 2007, 140 ss.
- DE CESARIS, A. M., *La figura del Presidente della Repubblica. Linee Evolutive*, Morlacchi, Perugia, 2003, *passim*.
- DECLEVA, E., *Il compimento dell'Unità e la politica estera*, in AA. VV., *Storia d'Italia*, II, a cura di G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, Laterza, Roma – Bari, 1995, 146 ss.

- DE FELICE, R., *Mussolini il fascista – La conquista del potere (1921-1925)*, Einaudi, Torino, 1995, 360 ss.
- DE FIORES, C., «*L'Italia ripudia la guerra*»? *la Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Ediesse, Roma, 2002, 27.
- DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, M., *La fin du principe de Séparation des Pouvoirs*, Librairie du Recueil, Paris, 1934, 86 ss.
- D'ELIA, G., *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Giuffrè Milano, 2002, 58.
 - ID., *L'azione penale popolare nel sistema costituzionale italiano*, in *Giur. cost.*, V/1997, 3110 ss.
- DELL'ACQUA, C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani (il potere estero tra segreto e politica)*, Vol. II, CEDAM, Padova, 1990, 121.
- DELL'ANDRO, R., *Amnistia*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, 306 ss.
- DE VERGOTTINI, G., *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Perc. cost.*, 2-3/2011, 107 ss.
 - ID., *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Dir. mil.*, II/2001, 7 ss.
 - ID., *La Costituzione e l'intervento NATO nell'ex Jugoslavia*, in *Quad. cost.*, I/1999, 125.
 - ID., *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, III/1984, 499.
 - ID., *Il IX comma dell'art. 87*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 246.

- DI DONATO, F., *Brevi riflessioni a margine del primo anno del Presidente Mattarella al Quirinale: tra riforme costituzionali, lotta alla corruzione e terrorismo internazionale*, in *Oss. cost.*, I/2016, 14 ss.
- DI GIOVINE, A., *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI, Il Mulino, Bologna, 1997, 78 ss.
- DOGLIANI, M., *Il “potere di esternazione” del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI, Il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss.
- ID., *La formazione dei magistrati*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. CARAVITA DI TORITTO, Laterza, Roma–Bari, 1994, 140 ss.
- DOLLMANN, E., *Roma nazista 1937/1943*, B.U.R., Milano, 2002, 283.
- DONATI, D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Scritti di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1966, 11 ss.
- ID., *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. dir. pubbl.*, II/1937, 5 ss.
- D’ORAZIO, G., *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (Contributo ad un’analisi giuridico costituzionale)*, Maggioli, Rimini, 1985, 252.
- DUGUIT, L., *Traité de droit constitutionnel*, Editeur De Boccard, Parigi, 1928, 832.
- DUVERGER, M., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, II, PUF, Paris, 1971, 226.
- ELIA, L., *Dibattito sulla controfirma ministeriale*. in *Giur. cost.*, I/2007, 486 ss.
- ID., *Sull’esercizio del potere di grazia, un caso di amnesia collettiva?*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, a cura di G. ABBAMONTE – L. PALADIN, Jovene, Napoli, 2004, 793 ss.

- ID., *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, IV/1968, 1530 ss.
- ESPOSITO, C., *Capo dello Stato*, in AA. VV., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, a cura di D. NOCILLA, Giuffrè, Milano, 1992, 34.
- ID., *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, 237 ss.
- ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, 238 ss.
- FABRIZZI, F., *La collocazione costituzionale degli organi di garanzia delle magistrature*, in AA. VV., *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, a cura di B. CARAVITA DI TORITTO, Jovene, Napoli, 2013, 22 ss.
- FALZEA, A., *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 492 ss., in part. par. 7.
- FARNSWORTH, A., *An Introduction to the Legal System of the United States*, Oxford University Press, New York, 1996, 73 ss.
- FASO, I., *Luogotenenza*, in *Enc. dir.*, XXV, Giuffrè, Milano, 1975, 96 ss.
- FELDMAN, J. P., *Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant*, in *Rev. franç. de droit const.*, IV/2008, 675 ss.
- FERRAJOLI, L., *Costituzionalismo e giurisdizione*, in *Quest. giust.*, III/2012, 11.
- ID., *Giurisdizione e consenso*, in *Quest. giust.*, IV/2009, 7 ss.
- FERRARA, G., *Garanzie processuali dei diritti costituzionali e «giusto processo»*, in *Rass. parl.*, III/1999, 545.
- FERRARI, F., *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=22710>.

- FERRARI, G., *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, 258, e V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, Milano, 1972, 29
 - ID., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 607 ss.
- FIORE, P., *Trattato di diritto internazionale pubblico*, II, UTET; Torino, 1905, 342.
- FIORILLO, M., *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma–Bari, 2002, 16.
- FRANCHINI, M., *La potestà estera*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di G. SANTANIELLO, CEDAM, Padova, 1992, 16.
- FRIEDRICH, C. J., *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Ginn, Boston, 1950, 176 ss.
- FROSINI, T. E. – FIORILLO, P. L., Art. 88, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, 1714.
 - ID., *Il diritto di grazia fra la regola e l'eccezione*, in ID., *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1981, 109.
- FURLAN, F., *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Giuffrè, Milano, 2013, 40.
- FURNO, E., *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 8.
- FUSARO, C., *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare*, in *Quad. cost.*, I/2013, 52.
 - ID., *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003, *passim*.
 - ID., *Forma di governo e figura del Capo dello Stato in Francia e Italia. Il fascino irresistibile delle soluzioni ambigue*, in AA. VV., *Le radici del*

- semipresidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, 163 ss.
- GALEOTTI, S. – PEZZINI, B., *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc., pubbl.*, UTET, Torino, 1996, 417 ss.
 - ID., *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: la concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, 88.
 - ID., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, 1984, 37.
 - ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1962, 72 ss.
 - ID., *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 319 ss.
 - ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1961, 93 ss.
 - ID., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1946, 6 ss.
 - GALLI, R. – GALLI, D., *Corso di diritto amministrativo*, II, CEDAM, Padova, 2001, 693.
 - GALLIANI, D., *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/aper/0416_galliani.pdf.
 - ID., *I sette anni di Napolitano: evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Università Bocconi Editore, 2013, 3 e 139.
 - GAROFALO, F., *La delegazione legislativa in materia di amnistia e indulto*, in *N. rass. di legisl., dottr. e giur.*, XVIII/1966, 2180 ss.

- GELICH, F., *L'Alto Comando delle Forze Armate Italiane dallo Statuto albertino al 1945*, in *Riv. Mil.*, I/1984, 59 ss.
- GEMMA, G., *Note critiche in tema di grazia*, in *Cass. pen.*, II/2007, 570 ss.
 - ID., *Clemenza (Profili costituzionali)*, in *Dig. pen.*, UTET, Torino, 2000, 51 ss.
- GERVASONI, M., *Le armate del presidente: La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio, 2015, 1 ss.
- GHIRIBELLI, A., *Il potere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge: il “caso Englaro”*, in <http://www.giurcost.org/studi/ghiribelli.htm>.
- GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma – Bari, 2006, 50.
- GIACONE, A., *Enrico De Nicola e la transizione istituzionale tra Monarchia e Repubblica (1944-1946)*, in *Laboratoire ita.*, XII/2012, 279 ss.
- GIANNINI, M. S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, 315.
- GICQUEL, J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Parigi, 2005, *passim*.
- GIUFFRÈ, F., *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/ihimages/stories/pdf/documenti_forum/paper/0352_giuffre.pdf.
- GIUPPONI, T., *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile)*, in *Studium Iuris*, IX/2014, 1005 ss.
 - ID., *“A ciascuno il suo”. L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *Quad. cost.*, II/2012, 404 ss.
 - ID., *Grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Quad. cost.*, I/2007, 137 ss.

- ID., *Il potere presidenziale di grazia e il «caso Sofri»: a chi spetta l'ultima parola?*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/temi.htm.
- ID., *Il conflitto tra Governo e Procura di Milano nel caso Abu Omar*, in *Quad. cost.*, II/2007, 384 ss.
- ID., *Stato di diritto e attività di intelligence: gli interrogativi del caso Abu Omar*, in *Quad. cost.*, IV/2006, 810 ss.
- ID., “Uno, nessuno e centomila”. *Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/311.pdf.
- ID., *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2004, 98.
- GLICK, H. R., *Courts, politics, and Justice*, McGraw-Hill Publishing, New York, 1992, 244 ss.
- GORLANI, M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, 41.
- ID., *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *Quad. cost.*, I/2007, 132 ss.
- GRASSO, P. G., *I problemi giuridici dello “stato d’assedio” nell’ordinamento italiano*, Tipografia del Libro, Pavia, 1959, 223.
- GROPPALI, A., *La volonté de tous e la volonté générale nel pensiero di J. J. Rousseau*, in *Studi Economico-Giuridici della Università di Cagliari*, 1936, 3 ss.
- GROSSI, P., *Indipendenza del pubblico ministero e soggezione dei giudici alla legge*, in *Giur. cost.*, III-IV/1964, 564.
- ID., *Appunti in tema di giuramento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV/1968, 1317 ss.

- GUARINO, G., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, Jovene, Napoli, 1994, 32.
- ID., *Deliberazione - nomina-elezione*, in *Riv. it. scienze giur.*, VII/1954, 73 ss.
- ID., *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV/1951, 938 ss.
- ID., *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, I/1946, 61 ss.
- GUASTINI, R., *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/organizzazioneestado/guastini.html>.
- ID., *Art. 101*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 165 ss.
- GUIGLIA, G., *Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa, con particolare riguardo agli stati di crisi e di emergenza internazionali e interni*, in *Riv. dir. pubbl. scienze pol.*, II/1993, 293 ss.
- HAURIOU, M., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Parigi, 1970, 821
- ID., *Précis de droit administratif e de droit public général*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933, 385.
- HELLER, H., *La sovranità. Contributo alla dottrina del diritto dello Stato e del diritto internazionale* (1927), in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987, 122 ss.
- HOOD PHILLIPS, O., *Constitutional and administrative law*, Sweet & Maxwell, London, 1973, 224.
- IADICCIO, M. P., *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in <http://www.rivistaaic.it/le-istituzioni-italiane-e-la-crisi-libica.html>.

- ILARI, V., *L'ordinamento dell'alto comando e del Ministero della Difesa*, in AA. VV., *Storia delle Forze Armate italiane dalla ricostruzione post-bellica alla ristrutturazione del 1975*, a cura di C. JEAN, Giuffrè, Milano, 1989, 59 ss.
- JENNINGS, M. I., *Cabinet Government*, Macmillan University Press, Cambridge, 1957, 328.
- JONES, C. O., *The Separated Presidency: Making It Work in Contemporary Politics*, in AA. VV., *The New American Political System*, a cura di A. KING, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1990, 3.
- LABAND, P., *Droit public de l'Empire Allemand*, V. Giard – E. Briere, Parigi, 1900, 59.
- LABRIOLA, S., *Storia della Costituzione italiana*, ESI, Napoli, 1995, 113.
 - ID., *Il comando supremo delle Forze armate: vincoli di sistema, limiti e prassi politica, nella prospettiva dell'ordinamento democratico delle Forze armate*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, 66.
 - ID., *Il Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1986, 207 ss.
 - ID., *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, 20.
- LAMARQUE, J., *Théorie de la nécessité et l'art. 16 de la Constitution*, in *Revue de droit public*, 1961, 619 ss.
- LAVAGNA, C., *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1 gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 188 ss.
- LIBASSI, A. P., *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, V/2000, 3005 ss.
- LIPPOLIS, V., *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati*, Maggioli, Rimini, 1989, 178.

- LOMBARDI, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1983, 194.
- ID., *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Nss. Dig. It.*, X, UTET, Torino, 1964, 954 ss.
- LOMBARDI, R., *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003, 33 ss.
- LUCATELLO, G., *Sulla forma di governo monarchico-costituzionale prevista dallo Statuto Albertino*, in *Dir. soc.*, IV/1996, 583 ss.
- LUCIANI, M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in <http://www.rivistaaic.it/un-giroscopio-costituzionale-il-presidente-della-repubblica-dal-mito-alla-realt-passando-per-il-testo-della-costituzione.html>.
- ID., *Weber e il costituzionalismo italiano: nuovi punti d'intersezione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV/2016, 969 ss.
- ID., *A proposito di "La presidenza più lunga" di Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno. Le prestazioni di unità nella presidenza Napolitano*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, IV/2016, 986.
- ID., *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in <http://www.rivistaaic.it/la-parabola-della-presidenza-della-repubblica.html>.
- ID., *La gabbia del Presidente*, in <http://www.rivistaaic.it/la-gabbia-del-presidente.html>.
- ID., *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Luci/Luciani_Seminario-di-ASTRID_05_03_09.pdf.
- ID., *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, II/2007, 190 ss.

- ID., *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro ita.*, XIX/2000, 26 ss.
- ID., *Il Presidente della Repubblica oltre la funzione di garanzia*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI – M. VOLPI, Il Mulino, Bologna, 1997, *passim*.
- ID., *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, II/1991, 190.
- MACK SMITH, D., *I Savoia re d'Italia*, Giuffrè, Milano, 298.
- MAIELLO, V., *Clemenza e sistema penale, Amnistia e indulto. Dall'indulgentia principis all'idea dello scopo*, ESI, Napoli, 2007, 63 ss.
- MALESARDI, P., *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari* in *Boll. inform. cost. e parl.*, I/1985, 3 ss.
- MANZELLA, A., *Il Capo dello Stato in Consiglio supremo di difesa*, in *Quad. cost.*, II/1987, 244 ss.
- MAMMARELLA, G. – CACACE, P., *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2014, V ss.
- MARANINI, G., *Le origini dello Statuto albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926, 239 ss.
- MARCHI, T., *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, Società Editrice Libreria Vallardi, Milano, 1923, 270.
- MARCHISIO, S., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014, 320 ss.
- MARINI, L., *Il caso dei fucilieri di marina tra misure pubbliche di contrasto alla pirateria e liberalizzazione dei servizi di protezione del naviglio mercantile*, in *Dir. comm. intern.*, II/2013, 473 ss.
- MARTINES, T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1985, 142 ss.

- ID., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, 1984, 152.
- ID., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 444 e 69.
- ID., *La designazione ai pubblici uffici nella Costituzione italiana*, in *Il politico*, III/1962, 541 ss.
- MARTUCCI, R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2002, 249.
- ID., *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale: regime eccezionale e leggi per la repressione del brigantaggio, 1861-1865*, Zanichelli, Bologna, 1980, *passim*.
- MASTROPAOLO, A., *Il potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in www.astridonline.it.
- MATTONE, A., *Immigrati, sarà esodo biblico ma la Ue non vuole aiutarci*, in *La Repubblica* del 25 febbraio 2011.
- MCILWAIN, C., *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino; Bologna, 164.
- MENEGOZZI, M., *Intercettazioni casuali del capo dello Stato*, in *Proc. pen. e giust.*, IV/2014, 9 ss.
- MENEGUS, G. – MALIN, M., *La piccola Vallonia e il futuro del CETA*, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2016/11/11/la-piccola-valloniae-il-futuro-del-ceta/>.
- MENOTTI DE FRANCESCO, G., *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, CEDAM, Padova, 1940, 437 ss.
- MERLINI S. – BARBIERI, G. T., *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 209 ss.

- ID., *I Presidenti della Repubblica*, in *La politica italiana: dizionario critico 1945-95*, a cura dello stesso A., Laterza, Roma-Bari, 1995, 93 ss.
- MEUWESE, A., *Constitutional Aspects of Regulatory Coherence in T.T.I.P.: an E.U. perspective*, in *Law and Contemp. Problems*, IV/2015, 153 ss.
- MICELI, V., *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Società editrice libraria, Milano, 1913, 891 ss.
- MINDUS, P., *Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell'emergenza*, in *Mat. per una storia della cult. giur.*, II/2007, 503 ss.
- MIRABELLA, M. – ALTIERI, A. – ZERMAN, P. M., *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di M. MIRABELLA, Giuffrè, Milano, 655 ss.
- MODUGNO, F., *Una rassegna di dottrina sulla sentenza n. 1 del 2013 della corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, V/2013, 3933 ss.
- MONACO, R. – CURTI GIALDINO, C., *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, UTET, Torino, 2009, 300 ss.
- MONTANELLI, I. – CERVI, M., *L'Italia della guerra civile – 8 settembre 1943-9 maggio 1946*, Rizzoli, Milano, 2001, *passim*.
- MONTESQUIEU (C. L. DE SECONDAT), *De l'esprit de lois*, Hachette, Paris, 1968, 163 ss.
- MARANINI, G., *Le origini dello Statuto albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926, 239 ss.
- MELONI, C., *Extraordinary renditions della CIA e responsabilità europee: il punto di vista della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/-/-/2344-extraordinary-renditions-della-cia-in-europa-il-punto-di-vista-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo/>.
- MORRONE, A., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in <http://www.rivistaaic.it/il-presidente-della-repubblica-in-trasformazione.html>.

- ID., *Teologia economica vs. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e “diritto costituzionale globale”*, in *Quad. cost.*, IV/2012, 829 ss.
- ID., *Il nomos del segreto di Stato*, in AA. VV., *Nuovi profili del segreto di Stato e dell’attività di intelligence*, Giappichelli, Torino, 2010, 5 ss.
- ID., *Potere e responsabilità nella concessione della grazia*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/789.pdf,
- MORTATI, C., *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 2000, 93.
 - ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969, 710.
 - ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1976, 525 ss.
 - ID., *Lezioni sulle forme di governo*, CEDAM, Padova, 1973, 147 ss.
 - ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, 3 ss.
 - ID., *Esecutivo e legislativo nell’attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, 438.
 - ID., *Scritti sulle fonti del diritto e sull’interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1972, 227 ss.
 - ID., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, 38 ss.
 - ID., *Intervento*, in *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell’esercizio del potere politico*, a cura dell’ASSOCIAZIONE DEI GIURISTI CATTOLICI ITALIANI, Giuffrè, Milano, 1968, 70.
 - ID., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, 74.
- MOSCA, G., *Teorica dei Governi e Governo parlamentare*, UTET, Torino, 1982, 152.

- MOTZO, G., *Esternazioni presidenziali e informazione del Capo dello Stato*, in *Scritti in onore di G. Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, 1498 ss.
- ID., *Il Consiglio supremo di difesa*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961, 436.
- ID., *Comando delle Forze Armate*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 714.
- ID., *Assedio (Stato di)*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, 250 ss.
- ID., *Il comando delle Forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1957, 133 ss.
- NANIA, R., *Presidente della Repubblica e assetto politico costituzionale: a proposito di un libro sul tema*, in <http://www.osservatorioaic.it/presidente-della-repubblica-e-assetto-politico-costituzionale-a-proposito-di-un-libro-sul-tema.html>, 3.
- NEGRI, G., *La direzione e il controllo della politica estera in Italia: relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 18 ss.
- NOCILLA, P., *Popolo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1985, 341 ss.
- ONIDA, V. – PEDRAZZA GORLERO, M., *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2014, 222
- ID., *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Onid/Onida_decreti-legge_09_02_09.pdf.
- OLIVETTI, M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in www.amministrazioneincammino.it,
- ID., *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. cost.*, V/1999, 3307 ss., in part. 3311.

- ONIDA, V. – PEDRAZZA GORLERO, M., *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2014, 222.
- ID., *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1991, 30.
- ID., *Costituzione provvisoria*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1989, 339 ss.
- ORIGONE, A., *Luogotenenza*, in *Nss., d. it.*, IX, UTET, Torino, 1968, 1113 ss.
- ID., *Prerogative regie*, in *N. dig. it.*, Vol. X, UTET, Torino, 1939, 200.
- ORLANDO, V. E., *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1951, 15.
- ID., *Prefazione* al volume AA. VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura del SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Colombo, Roma, 1949, 13.
- ID., *Teorica della legislazione e del governo, Corso di diritto pubblico interno, anno 1911-1912*, Stabilimento Tipo-litografico Umberto Sabbadini, Roma, 1912, 324.
- PACE, A., *Le due Corti e il caso Abu Omar*, in <http://www.giurcost.org/studi/pace6.pdf>.
- PALADIN, L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 40.
- ID., *Il Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. AZZARITI, Giappichelli, Torino, 2005, 51.
- ID., *Il Presidente della Repubblica*, in *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, 448 ss.
- ID., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 406 ss.

- ID., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 165 ss.
- ID., *Art. 77*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 49 ss.
- ID., *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, 887 ss.
- PAOLETTI, G., *Benjamin Constant e les anciens. Politique, religion, histoire*, Honoré Champion Éditeur, Paris, 2006, 271 ss.
- PATRONO, M., *La formazione dell'ordine del giorno del C. S. M. e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. e soc.*, III/1991, 513 ss.
- PUGIOTTO, A., *Ben oltre il "caso Cossiga": le importanti novità della sent. 154 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it.
- PELLIZZONE, I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, I/2013, 79 ss.
- PEPE, G., *La primazia negli organi collegiali pubblici: ricadute applicative*, in *Rass. Avv. Stato*, I/2015, 258 ss.
- PERINI, M., *Il Capo dello Stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, in *Dir. e quest. pubbl.*, XIII/2013, 722-723.
- ID., *Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo*, in *Dir. quest. pubbl.*, XIII/2013, 633 ss.
- PESOLE, L., *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in AA. VV., *La composizione della Corte costituzionale: situazione italiana ed esperienze straniere*, a cura di A. ANZON – G. AZZARITI – M. LUCIANI, Giappichelli, Torino, 2004, 37 ss.
- PIERANDREI, F., *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, 874.
- PIZZORUSSO, A., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1990, 45 ss.

- ID., *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Quad. cost.*, II/1984, 281 ss.
- ID., *Art. 135*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 147.
- PREDIERI, A., *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, 246 ss.
- PUGIOTTO, A., *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello U.S.A.*, in <http://www.rivistaaic.it/fuori-dalla-regola-e-dalla-regolarit-la-grazia-del-quirinale-al-colonnello-usa.html>.
- ID., *Ciampi, Castelli e la grazia a Bompressi: perché quel potere non è in condominio*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/677.pdf.
- ID., *Ben oltre il “caso Cossiga”: le importanti novità della sent. 154 del 2004*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/583.pdf.
- PUNTONI, P., *Parla Vittorio Emanuele III*, Il Mulino, Bologna, 1993, 286.
- RACIOPPI, F. – BRUNELLI, I., *Commento allo Statuto del Regno*, UTET, Torino, 1909, 245.
- RANELLETTI, O., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1941, 133.
- REBUFFA, G., *Lo Statuto Albertino*, Il Mulino, Bologna, 2003, 85 ss.
- REPOSO, A., *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale per l’elezione del Presidente della Repubblica*, in <http://www.rivistaaic.it/download/oTl70NGZO-2Pn8DkCCGEQwxD4kg4FlB32I4ykIplJ03c/c1-2013-reposo.pdf>.
- ID., *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, in *Dir. e soc.*, IV/1979, 795 ss.

- RESCIGNO, G. U., *Responsabilità (diritto costituzionale)* in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 1341 ss.
- ID., *Art. 87*, in AA. VV., *Comm. Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 135.
- ID., *Art. 85*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 64.
- ID., *Art. 83*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1978, 9 ss.
- ID., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 68.
- RIGANO, F., *Art. 106*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, 2046.
- RIZZO, S., *Magistratura e potere politico negli Stati Uniti*, in *Dem. e dir.*, III/2011, 344 ss.
- RIZZO, T. L., *Parla il Capo dello Stato: sessant'anni di vita repubblicana attraverso il Quirinale 1946-2006*, Gangemi Editore, 2012, 81 ss.
- ID., *Il potere di grazia del Capo dello Stato dalla Monarchia alla Repubblica*, in *Riv. della Guardia di Finanza*, II/1998, 590 ss.
- ROCCAB, G., *Fucilate gli Ammiragli. La tragedia della Marina italiana nella Seconda guerra mondiale*, Mondadori, Milano, 1987, 316.
- ROMANO, E., *Profili ricostruttivi del sistema dei controlli amministrativi*, in AA. VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, a cura di S. COGNETTI – A. CONTIERI – S. LICCIARDELLO – F. MANGANARO – S. PERONGINI – F. SAITTA, Giappichelli, Torino, 2014, 570 ss.
- ROMANO, SANTI, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 320 ss.

- ID., *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1926, 282.
- ROMANO, SERGIO, *Il ruolo del Capo dello Stato e il semestre bianco*, su *Il Corriere della sera* del 24 aprile 2013, http://www.corriere.it/lettere-al-corriere/13_Aprile_24/IL-RUOLO-DEL-CAPO-DELLO-STATO-E-IL-SEMESTRE-BIANCO_22243696-ac9d-11e2-9acc55424bfd851f.shtml?refresh_ce-cp.
- ROMANO TASSONE, A., *La normazione secondaria*, in AA. Vv., *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F. A. ROVERSI MONACO – F. G. SCOCA, Il Mulino, Bologna, 1998, 234 ss.
- ROMBOLI, R. – PANIZZA, S., *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, UTET, Torino, 1995, 368 ss.
 - ID., *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Quad. CSM*, Roma, 1993, 66 ss.
 - ID., *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Giur. cost.*, IV/1992, 3244 ss.
 - ID., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di sovranità del popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I/1984, 159 ss.
- ROMEO, R., *Cavour e il suo tempo*, Laterza, Roma-Bari, 1984, 121 ss.
- ROMITA, G., *Dalla Monarchia alla Repubblica*, Mursia, Milano, 1966, 24 ss.
- RONZITTI, N., *The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?*, in https://www.gla.ac.uk/media/media_126121_en.pdf.
- ROSSANO, C., *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Treccani, Roma, 1991, 5 ss.
- ROSSI, L., *Re*, in *N. D. I.*, X, UTET, Torino, 1939, 1171 ss.

- ID., *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, in *Archivio di diritto pubblico*, Lo Statuto Editore, Palermo, 1894, 116 ss.

- RUGGERI, A., *Evoluzione del sistema politico costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni preliminari*, in AA., Vv., *Evoluzione del sistema politico costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. RUGGERI, Giappichelli, Torino, 2011, 7.

- ID., *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, *Studi dell'anno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 119 ss.

- ID., *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, 70 ss.

- RUINI, M., *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, IV/1951, 274 ss.

- ID., *Relazione del presidente della Commissione sul progetto di costituzione della Repubblica italiana*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1947, 10.

- SACCOMAN, A., *Note sull'esercito italiano, dall'Unità alla Grande Guerra*, in *Il politico*, III/1997, 483 ss.

- SAITTA, A., *Logica e retorica nelle motivazioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996, *passim*.

- SALANDRA, A., *L'intervento, Ricordi e pensieri*, Mondadori, Milano, 1930, 79 ss.

- SANDULLI, A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, 656.

- ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1984, 237 ss.

- ID., *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Nss. dig. it.*, IX, UTET, Torino, 1963, 644.

- ID., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di F. Carnelutti*, vol. I, CEDAM, Padova, 1950, 236.

- SARAGAT, G., *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 26 giugno 1946, in <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed002/sed002nc.pdf>.
- SANTINI, M., *La nuova conferenza di servizi dopo la Riforma Madia: dalla L. 7 agosto 1990, n. 241 al D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 1*, Dike, Roma, 2016, *passim*.
- SCACCIA, G., *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, 49 ss.
 - ID., *Il «setteennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, I/2013, 102.
- SELVAGGI, E., *Grazia (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XV, Treccani, Roma, 757 ss.
- SERRA, E., *La burocrazia della politica estera italiana*, in AA. VV., *La politica estera italiana (1860-1985)*, a cura di R. J. BOSWORTH – S. ROMANO, BUR, Bologna, 1991, 72 ss.
- SHUGART, M. S. – CAREY, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Il Mulino, Bologna, 1995, 35 ss.
- SICLARI, M., *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in AA. VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, a cura di A. BALDASSARRE – G. SCACCIA, Aracne, 2012, 3387.
 - ID., *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in <http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20060524-1.asp>.
- SILVESTRI, G., *A proposito di “La presidenza più lunga” di Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno. La Presidenza Napolitano*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, I/2017, 979.
 - ID., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*.

- ID., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma–Bari, 2009, 3 ss.
- ID., *Il Presidente della Repubblica*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. LABRIOLA, Laterza, Roma – Bari, 2006, 425 ss.
- ID., *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005, 98 ss.
- ID., *Sovranità popolare e magistratura*, in AA. VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, CEDAM, Padova, 2004, 240 ss.
- ID., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 191.
- ID., *Poteri dello Stato (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 670 ss., in part. par. 10.
- ID., *La responsabilità del magistrato nell’attuale ordinamento. Prospettive di riforma*, in *Giur. cost.*, I/1982, 780.
- SIOTTO PINTOR, M., *Della responsabilità dei Ministri e dell’autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, in *Foro ita.*, II/1907, 370.
- SOMMA, E., “Naturalità” e “precostituzione” del giudice nell’evoluzione del concetto di legge, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, II/1963, 797 ss.
- SONNINO, S., *Ritorniamo allo Statuto*, in AA. VV., *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1902*, a cura di B. F. BROWN, Laterza, Bari, 1972, 575-579.
- SORRENTINO, F., *Presidenti della Repubblica e presidenti delle Camere*, in *Quad. reg.*, IV/1995, 1217 ss.
- SPADARI, S., *Il Capo dello Stato*, Jandi Sapi, Roma, 1962, 74 ss.

- SPADARO, A., *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in <http://www.rivistaaic.it/i-diversi-tipi-di-responsabilit-del-capo-dello-stato-nell-attuale-forma-di-governo-italiana.html>, 3 ss.
- SPAGNA MUSSO, E., *Giudice (nozione)*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1970, 947.
- SPERTI, A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica, evoluzioni e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010, 1 ss.
- SPINELLI, F., *L'accordo con il Canada ha tirato fuori il meglio e il peggio dell'Ue*, in <https://www.internazionale.it/opinione/francesca-spinelli/2016/10/26/ceta-vallonia-canada-ue>.
- ID., *Piccoli e grandi no al trattato commerciale tra Europa e Stati Uniti*, in <https://www.internazionale.it/opinione/francesca-spinelli/2015/07/29/trattato-commerciale-europa-stati-uniti-contestazioni>.
- TERESI, F., *Appunti sul controllo presidenziale degli atti normativi*, in *Scritti in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 1675 ss.
- TESAURO, A., *Le funzioni fondamentali dello Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, I/1957, 548 ss.
- THIERS, A., *Du gouvernement par les chambres*, in *Le National*, 4 febbraio 1830.
- UGO, G. B., *Corona*, in *Dig. ita.*, UTET, Torino, 1898, 845 ss.
- VALENTINI, A., *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, 55.
- VALENTINO, N., *Il Presidente: Elezione e poteri del Capo dello Stato*, E.R.I., Torino, 1973, *passim*.
- VAN HEARTEN, G., *Sovereign Choices and Sovereign Constraints. Judicial Restraint in Investment Treaty Arbitration*, Oxford University Press, Oxford, *passim*.
- VASSALLI, G., *La potestà punitiva*, UTET, Torino, 1942, 137.

- VENTURA, L., *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, 1984, 474.
- VERVAELE, J. A. E., "Extraordinary rendition" e sparizione forzata transnazionale nel diritto penale e nel diritto internazionale dei diritti umani, <http://www.edizioniets.com/Priv File Libro/2507.pdf>.
- VIGNUDELLI, A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 366.
- VILLARI, L., *Intervista al Corriere della Sera*, del 09 settembre 2001.
- VILLONI, O., *La vicenda dei marò italiani in India*, in http://questionegiustizia.it/articolo/la-vicenda-dei-marò-italiani-in-india_13-03-2013.php,
- VIRGA, P., *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, in http://www.lexitalia.it/vari/dimissioni/virgap_dimissioni.pdf, 36.
 - ID., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 224 ss.
- VOLPI, M., *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, 1984, 509 ss.
- VOSA, G., *Percorsi di legittimazione del potere. la figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-setteennato di Napolitano*, rileggendo C. cost. 1/2013, in <http://www.rivistaaic.it/percorsi-di-legittimazione-del-potere-la-figura-del-presidente-della-repubblica-nei-primi-mesi-del-bi-setteennato-di-napolitano-rileggendo-c-cost-1-2013.htm>, 24 ss.
- ZAGREBELSKY, G., *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, 355 ss.
 - ID., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, VII/1991, 709 ss.
 - ID., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, 73.

- ID., *Manuale di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1984, 272.
- ZANCHETTA, P., *La legittimazione e il suo doppio (magistrati e consonanza con la Repubblica)*, in *Quest. giust.*, I/1999, 117 ss.
- ZANON, N. – PANZERI, L., *Art. 101*, in AA. VV., *Comm. alla Cost.*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2006, 1959.
- ID. – F. BIONDI, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2002, 117 ss.
- ZOLO, D., *Chi dice umanità: guerra, diritti e ordine globale*, Einaudi, Torino, 2000, 83.